

Landtag Brandenburg

1. Wahlperiode

Drucksache 1/1717Erster Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz

Berichtszeitraum: 16.03. - 31.12.1992

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	Seite
1. <u>Einleitung</u>	4
2. <u>Erblasten der DDR - Übergangsregelungen zum Schutz des Persönlichkeitsrechts</u>	5
3. <u>Das Brandenburgische Datenschutzgesetz - eine angemessene Zwischenlösung</u>	6
3.1 Recht auf informationelle Selbstbestimmung - ein Grundrecht	6
3.2 Das brandenburgische Gesetz - eine angemessene Zwischenlösung?	7
3.2.1 Regelung über den Umgang mit Daten der ehemaligen DDR	7
3.2.2 Auskunftsrechte der Betroffenen	8
3.2.3 Der Landesbeauftragte für den Datenschutz	8
4. <u>Aufbau der eigenen Behörde - eine schwere Geburt</u>	9
4.1 Auftrag ohne Sitz und Mannschaft	9
4.2 Personalentwicklung	10
4.3 Diensträume	11
4.4 Ausstattung der Dienststelle	11
4.5 Standort	12
4.6 Rechtsstatus	13
4.7 Schluß	14

Datum des Originals: 23.02.1993 / Ausgegeben: 01.03.1993

5. <u>Altdaten</u>	15
5.1 Datenschutz - Verständnis und Begriff in der ehemaligen DDR unbekannt	15
5.2 Akten der Verwaltungen	15

5.2.1	Arbeitsweise der Verwaltungen in der ehemaligen DDR	15
5.2.2	Nach dem Beitritt	16
5.2.3	Der Übergang	17
5.3	Personaldaten	18
5.3.1	Prüfung der Verfassungstreue	18
5.3.2	Aufbewahrung der Zusatzfragebögen	20
5.3.3	Anfragen bei der "Gauck-Behörde"	21
5.3.4	Kaderakten	22
5.4	Patientenakten - eine Lösung in Sicht	22
5.5	Studentenakten	24
5.6	Zentrales Einwohnerregister	26
5.6.1	Aufbau des Zentralen Meldewesens in der DDR	26
5.6.2	Der Einigungsvertrag und das Zentrale Einwohnerregister (ZER)	27
5.6.3	Die Umsetzung des Einigungsvertrages beim ZER	28
5.6.4	Dateien der "Zentralstelle für Projektentwicklung"	29
5.6.5	Datenschutzrechtliche Überprüfung am 31. August 1992	31
5.6.6	PKZ - bis auf weiteres unverzichtbar	34
6.	<u>Zur aktuellen Situation des Datenschutzes in den kommunalen Verwaltungsbehörden - Beratungstour durch das Land</u>	35
6.1	Ziel der Beratungsbesuche	35
6.2	Allgemeine Eindrücke	36
6.3	Verbleib von Altdatenbeständen	37
6.4	Aufbau des neuen Meldewesens in Brandenburg	37
6.5	Technische und organisatorische Maßnahmen des Datenschutzes	40
6.6	Umsetzung von Vorschriften des Brandenburgischen Datenschutzgesetzes	41
7.	<u>Bürgereingaben</u>	43
7.1	Begehrte Adressen im Zusammenhang mit Immobilien	43
7.2	Blaue Adreßbücher	44
7.3	Elternbeiträge zu Kita-Kosten	45
7.4	Erhebung von Kirchensteuern - berechtigte Irritation	47
8.	<u>Behördenanfragen</u>	48
8.1	Wissenschaftliche Untersuchungen - Zustimmung durch den Datenschutzbeauftragten?	48
8.2	IM-Überprüfung von Zeugen in parlamentarischen Untersuchungsausschüssen	48
9.	<u>Stellungnahmen zu rechtlichen Bestimmungen gem. § 27 Bbg DSG</u>	49
9.1	Runderlaß zur EG-Umweltinformationsrichtlinie	50
9.2	Gesetz über die Führung des Grundbuchs im Land Brandenburg	51
9.3	Entwurf des Brandenburgischen Archivgesetzes	51
9.4	Entwurf des Gesetzes über den Verfassungsschutz im Land Brandenburg - Brandenburgisches Verfassungsschutzgesetz	52
9.5	Berufsordnung der Landesärztekammer Brandenburg	54
9.6	Dateienregisterverordnung	54
9.7	Durchführungsbestimmungen zum Meldegesetz	55

9.7.1	Durchführungsverordnung zum Meldegesetz	55
9.7.2	Verordnung über regelmäßige Datenübermittlungen der Meldebehörden	56
10.	<u>Ausblick</u>	57

Anlagen

- 1 Überblick über Altdatenbestände der ehemaligen DDR und deren weitere Nutzung
- 2 Strukturplan der Behörde
- 3 Personendatenbank des BPD - Herzstück des personenbezogenen Datenflusses in der DDR
- 4 Entschließung der Datenschutzbeauftragten der neuen Länder vom 25. September 1992
- 5 Informationsblatt "Der behördliche Datenschutzbeauftragte"
- 6 Informationsblatt "Informationelle Selbstbestimmung ist mehr als nur Datenschutz/-sicherheit"
- 7 Informationsblatt "So sind Ihre persönlichen Daten geschützt"
- 8 Datenübermittlungen aus dem Melderegister
1. Einleitung

Der erste Jahresbericht des Brandenburgischen Datenschutzbeauftragten beschäftigt sich mit der vorgefundenen Situation und setzt sich mit den künftigen Möglichkeiten der Umsetzung des Brandenburgischen Datenschutzgesetzes auseinander. Dadurch unterscheidet er sich wesentlich von denen anderer Bundesländer.

Es stand die Aufgabe an, die anonyme Macht, die auf die Bürger in der ehemaligen DDR durch die unübersehbar angehäuften Aktenberge von personenbezogenen Daten ausgeübt wurde (Wissen ist Macht!), transparent und ihre Fortdauer unmöglich zu machen. Trotzdem durfte die Arbeit der Verwaltungen nicht blockiert werden. Der Einigungsvertrag enthält dazu nur sehr allgemein gehaltene Festlegungen; es konnte auf keine Erfahrungen zur Bewältigung dieser komplexen Problematik zurückgegriffen werden. Selbst bei Patientenakten, bei denen eine vergleichbare Situation in der alten Bundesrepublik bekannt war, bezog sich diese lediglich auf einzelne Arztpraxen und nicht auf das gesamte Gesundheitswesen eines Landes. Der Jahresbericht beschäftigt sich deshalb konsequenterweise zu einem erheblichen Teil mit den Hinterlassenschaften der ehemaligen DDR und stellt insofern einen Beitrag zur datenschutzrechtlichen Aufarbeitung der DDR-Geschichte dar.

Da es in der ehemaligen DDR nur einen Datenschutz im Sinne von "der Bürger ist von seinen

Daten zu trennen" gegeben hat, war parallel dazu ein "Neubeginn unter geändertem Vorzeichen" einzuläuten. Dies war insofern erschwert, als auf vielen Gebieten noch Gesetzesprovisorien existieren - ein Umstand, mit dem sowohl Bürger als auch die Behörden zu kämpfen haben. Bei konzeptionellen Überlegungen zur Durchsetzung des Schutzes personenbezogener Daten war zu berücksichtigen, daß es galt, ein Flächenland mit ca. 2,7 Millionen Einwohnern und ca. 2000 öffentlichen Stellen zu sensibilisieren. Dafür hielt ich zwei Vorgehensweisen als besonders geeignet:

- Mit der Erarbeitung von datenschutzrechtlichem Material sollte dem großen Bedürfnis nach Information auf diesem Gebiet Rechnung getragen werden.
- In Gesprächen mit kommunalen Verwaltungen vor Ort konnte ich mir ein Bild von der Situation im Lande verschaffen.

Kontrollen habe ich dagegen bisher bewußt vermieden, soweit sie nicht durch Hinweise von Bürgern oder der Presse unumgänglich waren. Damit ergibt der Bericht nur ein partielles Spiegelbild über den augenblicklichen Umgang mit personenbezogenen Daten in den Verwaltungen. Es ist in einem großen Umfang mit datenschutzrechtlichen Problemen zu rechnen, denn auch in der alten Bundesrepublik ist der jetzige Verwaltungsstandard nicht von heute auf morgen durchgesetzt worden.

Der zu lange und darüber hinaus sehr abstrakte Begriff "Recht auf informationelle Selbstbestimmung" wird in der Regel im Alltag (siehe auch die Bezeichnung "Datenschutzbeauftragter") auf das Schlagwort "Datenschutz" verkürzt. Dies ist fatal, weil dadurch vornehmlich eine technische Vorstellung von der Sache suggeriert wird. Wie es sich inzwischen auch im Land Brandenburg gezeigt hat, versteht der Bürger darunter im wesentlichen die Arbeitsweise der Behörden. Daß es sich beim Datenschutz aber um das Recht jedes einzelnen handelt, selbst zu bestimmen, welche Lebenssachverhalte er mitteilen will, wird vermutlich erst durch langjährige, vor allem öffentlichkeitswirksame Arbeit - dem einzelnen Bürger - bewußt gemacht werden können. Hoffentlich zeigen die Betroffenen aufgrund ihrer in der Vergangenheit gemachten Erfahrungen dafür Sensibilität.

Die schwierige Aufbauphase der eigenen Behörde kann Dank der vielseitig gewährten Hilfe seitens der verschiedensten Dienststellen des Landes einerseits und der Kollegen in den anderen Bundesländern andererseits inzwischen weitgehend als abgeschlossen betrachtet werden. Ein spezieller Dank gebührt in diesem Zusammenhang dem Berliner Datenschutzbeauftragten, Herrn Dr. Garstka, insoweit, als er durch die Gründung einer Arbeitsgruppe "Datenschutz in den neuen Ländern" sowie aufgrund gemeinsam vorbereiteter und durchgeführter Aktivitäten Hilfestellung bei der Bewältigung der vielfältigen, inhaltlichen Aufgaben gewährt hat.

Für den Jahresbericht wurde als Stichtag der 1. Januar 1993 gewählt.

2. Erblasten der DDR - Übergangsregelungen zum Schutz des Persönlichkeitsrechts

Der Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland verlangte Festlegungen über die Rechts- und Funktionsnachfolge der verschiedensten Verwaltungsbehörden der ehemaligen DDR. Soweit das nicht möglich war, mußten zum Schutz der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen aber zumindest Verbleib und eventuelle Verwendung von Akten und Dateien mit personenbezogenen Daten dieser Institutionen geregelt werden. Einen groben Überblick über

einzelne Bereiche und die gesetzlichen Grundlagen für diese Maßnahmen gibt eine Tabelle.¹

Was die datenschutzrechtlichen Belange angeht, enthält der Einigungsvertrag vom 31. August 1990² drei grundsätzliche Maßgaben:

- Als Übergangslösung verpflichtet er "bis zur Schaffung einer Datenschutzkontrolle, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 1991", den Bundesbeauftragten für den Datenschutz (BfD) als Kontrollinstanz für alle neuen Bundesländer. Dieser hatte im April 1992 die Landesbeauftragten der neuen Länder insbesondere in Hinblick auf seine nicht mehr gegebene Zuständigkeit beim Zentralen Einwohnerregister aufmerksam gemacht, soweit es sich nicht um Projekte handelt, bei denen Bundesbehörden beteiligt waren.
- Zur Dokumentation der Ausgangssituation sollten Veröffentlichungen über die gespeicherten Daten gem. § 12 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)³ binnen eines Jahres erfolgen, "die bei Inkrafttreten des Vertrages schon gespeichert waren". Dies ist nicht geschehen.
- Ein globales Lösungsverbot fordert, daß "personenbezogene Daten, deren Kenntnis nach Bundesrecht für die speichernde Stelle zur rechtmäßigen Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben nicht mehr erforderlich ist oder deren Speicherung nach Bundesrecht unzulässig gewesen wäre, zu löschen" sind, "soweit nicht schutzwürdige Belange des Betroffenen entgegenstehen".

3. Das Brandenburgische Datenschutzgesetz - eine angemessene Zwischenlösung

3.1 Recht auf informationelle Selbstbestimmung - ein Grundrecht

Das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.12.1983⁴ hat das informationelle Selbstbestimmungsrecht des einzelnen in den Rang eines Grundrechts erhoben. Jede Beschränkung dieses Grundrechts bedarf eines Gesetzes, das das Verhältnis zwischen Persönlichkeitsrecht (Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 2 Grundgesetz) und dem überwiegenden Allgemeininteresse - das allein einen Grundrechtseingriff rechtfertigt - angemessen abwägt.

Dazu ist nicht nur die Kenntnis über die Art der Informationen vonnöten, sondern auch über den Zweck des Grundrechtseingriffs sowie über die Verarbeitungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten. Da jede Information in einem anderen Zusammenhang einen anderen Stellenwert bekommen kann, gibt es unter den Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung kein "belangloses" Datum⁵.

Ein allgemeines Datenschutzrecht kann diese Voraussetzungen nicht erfüllen. Sie sind nur in

¹ Überblick über Altdatenbestände der ehemaligen DDR und deren weitere Nutzung, Anlage 1

² Anl. I, Kap. II, Sachgeb. C, Abschn. III, Ziff. 3 EVertr.

³ in der alten Fassung vom 27. Januar 1977, BGBl I, S. 201, geändert durch Gesetz vom 18. Februar 1986, BGBl I, S. 265

⁴ BVerfGE 65,1

⁵ a.a.O., S. 45

einem Spezialgesetz abzuwägen. Daraus wäre nun zu folgern, daß ein Datenschutzgesetz keine Erhebungs- bzw. Verarbeitungsbefugnisse enthalten sollte. Statt dessen wären die Parameter zu normieren, innerhalb derer die Datenverarbeitung des Landes ablaufen soll, und die Rechte der Betroffenen sowie die Befugnisse des Datenschutzbeauftragten festzuschreiben.

Von allen Ländern und dem Bund folgt nur Berlin diesen Vorgaben. Das Berliner Datenschutzgesetz ist ein reines Querschnittsgesetz. Es ermöglicht Informationseingriffe nur, wenn entweder die Zustimmung des Betroffenen vorliegt oder ein Spezialgesetz dies erlaubt. Alle anderen Datenschutzgesetze normieren unter anderem auch Eingriffsbefugnisse, so daß viele

Informationseingriffe ohne Zustimmung des Betroffenen keiner anderen Rechtsgrundlage als dieses allgemeinen Datenschutzgesetzes mehr bedürfen.

3.2 Das brandenburgische Gesetz - eine angemessene Zwischenlösung?

Auch das am 20. Januar 1992 verabschiedete Brandenburgische Datenschutzgesetz (Bbg DSG) vom 22. Januar 1992⁶ bildet insoweit keine Ausnahme. § 13 "Zweckbindung bei Speicherung, Veränderung und Nutzung" legt in Abs. 1 fest, daß Daten nur zu den Zwecken genutzt werden dürfen, zu denen sie erhoben wurden. Diese Zweckbindung wird aber in Abs. 2 nicht nur durchbrochen, wenn der Betroffene zugestimmt hat oder wenn ein Gesetz es erlaubt, sondern eben auch in einer Reihe von anderen Fällen. Als Beispiel sei § 13 Abs. 2 Buchst. d aufgeführt. Diese Regelung ermöglicht der Polizei, die Datensammlungen anderer Behörden zu Zwecken der Strafverfolgung oder Gefahrenabwehr zu nutzen.

An diesem Punkt fällt das Brandenburgische Datenschutzgesetz hinter die Anforderungen des Volkszählungsurteils zurück. Dennoch hat der Brandenburgische Gesetzgeber nicht einfach das Gesetz des Partnerlandes Nordrhein-Westfalen übernommen, sondern Regelungen gefunden, die im Laufe der Zeit das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Bürger stärker zur Geltung bringen werden.

Dazu gehört vor allen Dingen:

- § 41 "Inkrafttreten und Außerkrafttreten" bestimmt in Abs. 2, daß die §§ 12 (ausgenommen die Absätze 2 - 5) - 17 höchstens für die Dauer von 4 Jahren als Rechtsgrundlage für Eingriffsbefugnisse herangezogen werden können. Bis Ende des Jahres 1995 müssen für alle Verwaltungsbereiche Gesetze erlassen sein, die die Datenverarbeitung bereichsspezifisch regeln. Diese Verpflichtung wird durch weitere Festlegungen in anderen Paragraphen verstärkt.
- § 12 "Erhebung" fordert in Abs. 1 die Ministerien auf, Verwaltungsvorschriften für die Datenverarbeitung in ihren Geschäftsbereichen zu erlassen.
- Schließlich soll der Landesbeauftragte diesem Aspekt besondere Aufmerksamkeit widmen und nach § 27 "Tätigkeitsberichte" in einem gesonderten Teil seines Jahresberichts "über die Schaffung einzelgesetzlicher Datenschutzregelungen im Land Brandenburg berichten".

Durch diese Regelungen trägt das Datenschutzgesetz den tatsächlichen Gegebenheiten der Übergangszeit Rechnung. Noch immer arbeiten weite Bereiche des öffentlichen Lebens und der Verwaltung auf der Grundlage von vorläufigen Rechtsgrundlagen. Hier bietet das

Datenschutzgesetz eine - wenn auch unzulängliche - Auffangvorschrift für Informationseingriffe, die durch die fortschreitende Novellierung bereichsspezifischer Gesetze immer mehr an Bedeutung verlieren wird.

3.2.1 Regelung über den Umgang mit Daten der ehemaligen DDR

Auch die §§ 34 - 37 tragen der besonderen historischen Situation Rechnung. Sie normieren den Umgang mit Daten der ehemaligen DDR. Brandenburg sowie die anderen vier neuen Bundesländer, die vergleichbare Regelungen in ihren Datenschutzgesetzen haben, setzen sich damit über die allgemeine Lösungsverpflichtung des Einigungsvertrags⁷ hinweg, indem vor der endgültigen Entscheidung eine Bestandsaufnahme vorgeschrieben wird (§ 34 Abs. 3 Bbg DSG), die dem Ministerium des Innern zu diesem Zweck zugehen soll.⁸

§ 35 "Verarbeitung personenbezogener Daten aus ehemaligen Einrichtungen" regelt die Voraussetzung, unter denen die Daten weiter genutzt werden dürfen. Entscheidend dafür ist, daß sie für eine bestimmte Verwaltungsaufgabe erforderlich sind und den rechtlichen Anforderungen entsprechen.

Demgegenüber wird in § 36 "Widerspruchsrecht" die Position des Betroffenen gestärkt. Er muß über die Herkunft und ursprüngliche sowie vorgesehene Verwendung der Daten informiert werden und kann der Nutzung widersprechen.

Hier sei angemerkt, daß die Verwaltungspraxis beim Umgang mit den Altdaten der ehemaligen DDR-Verwaltung weit hinter den Intentionen des Gesetzes zurückbleibt.

3.2.2 Auskunftsrechte der Betroffenen

Der Brandenburgische Gesetzgeber hat den Betroffenen im Vergleich zu anderen Datenschutzgesetzen eine starke Rechtsstellung eingeräumt. So umfaßt § 18 neben den üblichen Auskunftsrechten auch ein Akteneinsichtsrecht.

Dazu kommt noch eine verschuldensunabhängige Schadensersatzverpflichtung, d. h. die datenverarbeitende Stelle muß den Betroffenen auch dann Schadensersatz leisten, wenn ihr ein Verschulden nicht nachgewiesen werden kann.

3.2.3 Der Landesbeauftragte für den Datenschutz

Auch dieser Abschnitt enthält eine Besonderheit für die von der Datenverarbeitung betroffenen Bürger. So ist es nach § 25 Abs. 5 in mein Ermessen gestellt, Betroffene über beanstandete Datenverarbeitungsmaßnahmen der Verwaltung zu informieren.

Die §§ 22 - 27 normieren Rechtsstellung und Befugnisse des Datenschutzbeauftragten. Sie bewegen sich im üblichen Rahmen der meisten anderen Datenschutzgesetze und ermöglichen von daher meiner Behörde ein effektives Arbeiten.

Leider gibt es einige formale Einschränkungen bei der Personalbestellung und Unklarheiten hinsichtlich der organisatorischen Zuordnung meiner Behörde⁹. Letzteres kann eventuell nicht ohne Auswirkungen auf Akzeptanz und Durchsetzungsvermögen bleiben.

⁷ Anl. I, Kap. II, Sachgeb. C, Abschn. III, Ziff. 3, Buchst. c EVertr.

⁸ s.u., 5.2

⁹ s.u., 4.6

Meine datenschutzrechtlichen Kontrollbefugnisse sind auch im Sicherheitsbereich (z. B. Verfassungsschutz) grundsätzlich nicht eingeschränkt. Ich habe daher Verständnis dafür, daß die Sicherheitsbehörden insoweit die Zuverlässigkeit meiner Mitarbeiter in besonderem Maße garantiert wissen will. Nicht zuletzt aus diesem verständlichen Grund sind die für einschlägige Funktionen ausgewählten Mitarbeiter meiner Behörde bereit, sich einer zusätzlichen "erweiterten" Sicherheitsüberprüfung zu unterziehen, obwohl hierfür hinreichende Rechtsgrundlagen derzeit nicht gegeben sind.

Dies kann jedoch - ungeachtet meiner persönlichen Bereitschaft zu einer solchen "erweiterten" Sicherheitsüberprüfung - nicht für den Landesbeauftragten selbst gelten. Er wird auf der Grundlage von Artikel 74 unserer Landesverfassung gem. § 22 Abs. 1 Bbg DSG in einem besonderen Verfahren vom Landtag in sein Amt gewählt. In diesem Zusammenhang ist es auch Aufgabe der Parlamentarier, zuvor eventuelle Sicherheitsbedenken auszuräumen. Ich halte es zumindest für rechtlich problematisch, wenn eine Sicherheitsüberprüfung im nachhinein sozusagen "am Parlament vorbei" vorgenommen wird. Damit würden Beschlüsse des Parlaments indirekt durch Behörden der Exekutive überprüft.

4. Aufbau der eigenen Behörde - eine schwere Geburt

4.1 Auftrag ohne Sitz und Mannschaft

Schon bald nach meiner Wahl zum Landesbeauftragten für den Datenschutz am 15. Februar 1992 mußte ich leider feststellen, daß außer einem fiktiven Haushalt keine weiteren Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Erfüllung meiner vom Gesetzgeber auferlegten Aufgaben vorausgeplant waren. Vor allem war es offensichtlich keiner Dienststelle des Landes aufgetragen worden, meine Behörde mit geeigneten Räumen zu versehen und mich in der ersten Aufbauphase - etwa durch einen Aufbaustab - verwaltungsmäßig zu unterstützen.

Darüber hinaus war der festgelegte Stellenplan sowohl von der Anzahl als auch von der Bewertung der Stellen her für die anstehenden Kontroll-, Bewertungs- und Beratungsaufgaben des Datenschutzbeauftragten eines Flächenlandes völlig unangemessen. Ein Annäherungswert hätte sich leicht durch Vergleich mit der Situation in anderen Bundesländern mit ähnlicher Struktur feststellen lassen. So aber standen mir neben der einzigen Beamtenstelle nach Besoldungsgruppe A 16 für meinen Stellvertreter nur noch neun Angestelltenstellen nach BAT-O zur Verfügung. Damit bestand und besteht die Schwierigkeit, für die Bereiche Verwaltung und Datenschutzrecht Mitarbeiter zu finden, die dazu aufgrund einschlägiger Erfahrungen ohne längere Einarbeitungszeit die unabdingbaren gesetzlichen Aufgaben wahrnehmen können. Hierfür kommen in der Regel nur Beamte aus den alten Bundesländern in Betracht.

Daher war ich froh, daß mir der Berliner Datenschutzbeauftragte von April 1992 an einen Beamten des höheren Dienstes im Abordnungsweg zur Verfügung stellte. Bis Juli 1992 haben wir gemeinsam die Dienstgeschäfte "aus dem Koffer heraus" erledigt, wobei Treffpunkt und "Amtssitz" mein bisheriges Arbeitszimmer als Abteilungsleiter am Deutschen Institut für Ernährungsforschung in Bergholz-Rehbrücke war, das mir dankenswerterweise der dortige Direktor weiter zur Verfügung stellte.

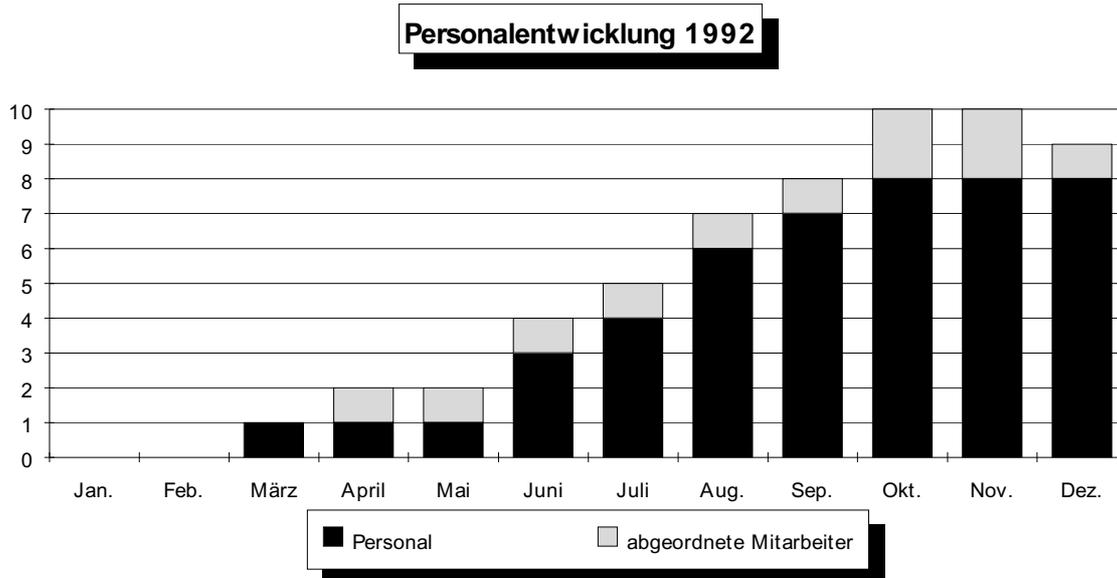
4.2 Personalentwicklung

Auf Grund der auf die Stellenausschreibung eingegangenen ca. 240 Bewerbungen für die unterschiedlichen Aufgaben und Bereiche sind seit Mai 1992 Einstellungsgespräche geführt worden. Dabei ist in Übereinstimmung mit dem Präsidenten des Landtages bei gleicher Eignung den Bewerberinnen und Bewerbern aus den neuen Bundesländern der Vorzug eingeräumt worden.

Für die am 01. Juni 1992 eingestellten Mitarbeiterinnen im Sekretariat und im Schreibdienst war der Direktor des Landtages bereit, vorübergehend zwei Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen. Ungeachtet der nach wie vor mangelnden räumlichen Arbeitsmöglichkeiten sind im August - wie aus nachstehender Grafik ersichtlich - weitere Personaleinstellungen in der Hoffnung vorgenommen worden, daß alsbald eigene Diensträume zur Verfügung stehen werden. Der Bitte um eine vorübergehende Unterstützung meiner Behörde kam der Datenschutzbeauftragte von Nordrhein-Westfalen nach und stellte von Oktober bis November 1992 einen Beamten des gehobenen Dienstes im Abordnungswege zur Verfügung.

Für eine angemessene Personalbesetzung war es hilfreich, daß mir der Landtag nach einigem Ringen mit der Verabschiedung des Haushaltes 1993 am 18. Dezember 1992 durch Stellenumwandlung und Neubewilligung drei weitere Beamtenstellen zugestanden hat.

Immerhin dürfte mit einem Stellenrahmen von 12 Mitarbeiterinnen/Mitarbeitern - wenn auch mit einigen Einschränkungen - bald ein ordnungsgemäßer Dienstbetrieb auf der Grundlage einer strukturierten und für Bürger und Verwaltungen nachvollziehbaren Aufgabenverteilung gewährleistet sein¹⁰. Allerdings zeigt der Arbeitsanfall, insbesondere auch in Bezug auf die streckenmäßige Bewältigung des zu betreuenden und zu kontrollierenden Gebietes bereits zum Ende des Berichtszeitraumes, daß eine Ausweitung meiner Behörde auf 14 bis 15 Mitarbeiter



mittelfristig unabdingbar sein wird. Darüber hinaus halte ich es auch aus fürsorgerischen Gründen gegenüber meinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für geboten, möglichst bald für sie eine besoldungs- bzw. vergütungsmäßige Angleichung an die Situation meiner Kollegen in vergleichbaren Bundesländern herbeizuführen.

4.3 Diensträume

Erst nachdem auf meinen Hilferuf vom 02. April 1992 der Präsident des Landtages persönlich an den Minister der Finanzen mit der dringenden Bitte herantrat, meine Behörde im Rahmen seiner generellen Zuständigkeit für Liegenschaften des Landes so schnell wie möglich angemessen unterzubringen, wurde uns ein Objekt in Kleinmachnow, Stahnsdorfer Damm 77,

¹⁰

angeboten.

Dabei bestand die Vorstellung, dieses Objekt gemeinsam mit einer Außenstelle des Grundstücks- und Vermögensamtes Potsdam zu nutzen. Das wäre datenschutzrechtlich problematisch gewesen, da auch eine Datenschutzbehörde den Sicherheits- und Geheimhaltungsstandard der von ihr zu prüfenden öffentlichen Stellen (z. B. Verfassungsschutz) garantieren muß. Hierüber konnte bedauerlicherweise kein Konsens erzielt werden.

Infolgedessen haben wir selber u. a. beim Bundesvermögensamt fünf alternative Objekte recherchiert. Sie entsprachen vor allem den Wunschvorstellungen einer Bürgerbehörde, im Gebiet der Landeshauptstadt bzw. in der Nähe des Landtages angesiedelt zu sein; für sie hätten zum Teil aber erhebliche Miet- und/oder Ausbaukosten bereitgestellt werden müssen. Diese Vorschläge sind vom Finanzministerium offiziell nicht zur Kenntnis genommen worden.

Nachdem am 19. Juni 1992 im Landtag alle Fraktionen die Landesregierung einstimmig aufgefordert hatten, den Datenschutzbeauftragten nachhaltiger als bisher beim Aufbau seiner Behörde zu unterstützen¹¹, wurde letztendlich auf Grund einer persönlichen Entscheidung des Finanzministers das oben angesprochene Objekt in Kleinmachnow meiner Behörde zur Unterbringung und alleinigen Nutzung zugesprochen. Die Sonderbauleitung im Landesbauamt Potsdam wurde beauftragt, die nach einer gemeinsamen Begehung festgelegten sicherungstechnischen Maßnahmen zu realisieren. Zum Zeitpunkt der Übergabe am 01. September 1992 stand aber lediglich ein unmöbliertes Gebäude zur Verfügung.

4.4 Ausstattung der Dienststelle

Für Maßnahmen der Erstausrüstung sowie allgemeine Investitionen waren mir gemäß Haushaltsplan 1992 nur 170 000,- DM zugewiesen. Da hieraus aber sowohl das gesamte Mobiliar, die Büromaschinen, der Grundstock für eine Bibliothek, eine komplette Ausstattung mit Büromaterialien sowie ein Teil der EDV-Ausstattung zu bezahlen war, darüber hinaus auch im Haushaltsplan zunächst nicht berücksichtigte oder zu knapp bemessene anderweitige Verwaltungsausgaben zu begleichen waren, war ich dankbar, daß mir das Finanzministerium mit Schreiben vom 15. Oktober 1992 noch ausreichende über- und außerplanmäßige Haushaltsmittel zum Haushaltsausgleich zur Verfügung stellte.

Parallel hierzu begann unmittelbar nach unserem Einzug die Sonderbauleitung Potsdam damit, die Aufträge für die Nachrüstung der erforderlichen Sicherheitseinrichtungen zu erteilen. Da nicht ausgeschlossen werden kann, daß zukünftig zumindest auszugsweise auch höchst sensible Daten aus den Beständen von Sicherheitsbehörden (Verfassungsschutz, Polizeilicher Staatsschutz) in unsere Bearbeitungsvorgänge gelangen, haben sich auch unsere Sicherungsmaßnahmen an den dortigen Standards zu orientieren. Leider mußte der Einbau während des laufenden Dienstbetriebes erfolgen, so daß sich auch nach dem 1. September 1992 noch erhebliche Beeinträchtigungen unserer Arbeitsfähigkeit ergaben.

Die rechentechnische Ausstattung des Amtes besteht zunächst aus einem Serverrechner, mehreren lokalen Arbeitsstationen und entsprechender Drucktechnik. Dabei handelt es sich nur um eine Teilausrüstung, die im Jahr 1993 vervollständigt werden muß. Die erforderlichen Investitionsmittel hierfür sind mir dankenswerterweise vom Landtag im Haushaltsplan 1993 zur Verfügung gestellt worden.

Weiterhin wurden ein leistungsfähiger Kopierer mit Sorter, ein Tischkopiergerät sowie ein Faxgerät angemietet. Leider kann das Faxgerät nur sehr begrenzt genutzt werden, da dafür und für den gesamten Telefonverkehr unserer Behörde nur eine einzige Amtsleitung zur Verfügung steht. Durch diese unbefriedigende Situation kann praktisch davon ausgegangen werden, daß der

¹¹

Datenschutzbeauftragte derzeit für den Bürger telefonisch nicht erreichbar ist. Leider kann nach Angaben der Telekom vor Ende 1994 mit einer Verbesserung dieses Zustandes durch zusätzliche analoge Anschlüsse im Raum Kleinmachnow nicht gerechnet werden. Als Alternative wurde uns eine sofortige Lösung durch die Bereitstellung modernster digitaler ISDN-Anschlüsse angeboten. Diese Technik könnte von uns aber erst nach Installation einer neuen Telefonanlage im Hause genutzt werden. Hierfür wären allerdings selbst bei Inzahlungnahme der vorhandenen Anlage ca. 25.000,- DM erforderlich, die bei der Bedarfsanmeldung für den Haushalt 1993 nicht mehr berücksichtigt werden konnten.

4.5 Standort

Ein weiterer Nachteil des dezentralen Standorts mit zusätzlicher Belastung für unseren Dienstbetrieb zeigt sich im Postverkehr. Zwar sind wir postalisch problemlos erreichbar, jedoch müssen wir den behördeninternen Schriftwechsel mit den Ministerien und den dort nachgeordneten Dienststellen sowie mit dem Landtag selbst über die Poststelle des Landtags abwickeln. Das bedeutet, daß ich in Ermangelung eines eigenen Fahrers oder Boten als Potsdamer selbst täglich dort die für uns hinterlegte Post abhole bzw. unsere Dienstpost in den Kurierdienst der Ministerien geben muß.

Sofern für den Raum Potsdam "ein interministerieller Kurierdienst" geplant sein sollte, wäre es für mich sehr hilfreich, wenn meine Behörde trotz oder gerade wegen der von mir nicht gewünschten Abgelegenheit in diesen einbezogen würde. Vielleicht könnte sich ja bereits jetzt ein Ministerium bereitfinden, meine Dienststelle mit in dessen internen Kurierdienst auf dem Weg zu einer seiner in der Nähe befindlichen Außenstellen oder nachgeordneten Dienststellen einzubeziehen.

4.6 Rechtsstatus

Leider führen auch unterschiedliche Beurteilungen der organisatorischen Zuordnung und Rechtsstellung meiner Behörde zu nicht unerheblich nachteiligen Folgen für deren Aufbau und personelle Zusammensetzung. Um Klärung dieser Frage hatte ich den Präsidenten des Landtags bereits im Juni 1992 gebeten. In einer Stellungnahme hatte das Ministerium des Innern (Mdl) mit Schreiben vom 13. Oktober 1992 begründet, daß der Landesbeauftragte für den Datenschutz Brandenburg (LfD) selbst keine oberste Landesbehörde sein bzw. einer solchen nicht gleichgestellt werden kann.

Ungeachtet der Richtigkeit - insbesondere der Aussage zur zweiten Alternative - hatte das Mdl nicht beurteilt, inwieweit der LfD mit seinem Amt anderweitig organisatorisch zuzuordnen ist. Mit Schreiben vom 27. November 1992 habe ich dem Herrn Landtagspräsidenten unter eingehender Würdigung der Rechtssituation meine Auffassung zugeleitet, daß meine Behörde ein - wenn auch organisatorisch - selbständiger, so aber doch Teil des Landtags mit allen sich daraus ergebenden Konsequenzen ist. Dies ergibt sich bereits aus der Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992 selbst, in der mit der Regelung in Art. 74 eine unumstößliche staatsorganisatorische Zuordnung zum Landtag festgelegt ist, die keine andere Anbindungsmöglichkeit - etwa im Bereich der Exekutive - zuläßt. Nur unter diesem Aspekt darf die gesetzliche Regelung in § 22 Abs. 4 Satz 1 Bbg DSG gelesen werden, daß das Amt des Landesbeauftragten für den Datenschutz "bei dem Präsidenten des Brandenburgischen Landtags eingerichtet wird".

Da das Amt des LfD auch keine nachgeordnete Behörde des Landtags ist - dies folgt daraus, daß es keiner Fachaufsicht untersteht, der LfD selbst nur der Dienstaufsicht des Präsidenten des Landtags unterliegt, ergibt sich bereits zwingend die organisatorische Zugehörigkeit zum Landtag. Entscheidend ist diese Frage nicht nur für die Gewichtigkeit und das Ansehen meiner Behörde, sie hat auch ganz unmittelbare Auswirkungen auf meine Möglichkeiten bei Stellenbesetzungen.

Solange über die Rechtslage kein Einvernehmen mit dem Präsidenten des Landtags und dem MdI besteht, kann ich Bewerbern um eine Stelle in meiner Behörde keine Zusage hinsichtlich einer oberstbehördlichen Zulage (sog. Ministerialzulage), die für Mitarbeiter der Landtagsverwaltung wie für Mitarbeiter oberster Landesbehörden gezahlt wird, machen.

Dies führt zu dem fatalen Ergebnis, daß ich nicht nur mit der verhältnismäßig geringen Einstufung meiner Stellen für leitende Mitarbeiter zu kämpfen habe, sich darüber hinaus potentielle Bewerber regelmäßig zurückziehen, wenn sie erfahren, daß eine Ministerialzulage nicht gezahlt wird. Dies mußte ich besonders schmerzlich bei Bewerbern aus dem Ministerialbereich um die Stelle meines Stellvertreters feststellen. Bislang war es nicht möglich, eine Besetzung dieser wichtigen Stelle nach einem echten Auswahlverfahren vorzunehmen, da die bisherigen Dienststellen allein durch Hinweis auf die dort gezahlten Ministerialzulagen und die Zusage einer einfachen Beförderungsstufe die Kandidaten zum Bleiben bewegen konnten. Allein aus Gründen der Fürsorgepflicht gegenüber meinen Bediensteten muß ich auf eine alsbaldige Umsetzung des rechtlichen Erfordernisses drängen. Ein Ergebnis lag zum Ende des Berichtszeitraumes noch nicht vor.

4.7 Schulterschuß

Gerade in einer Phase des Aufbaus und des Herantastens an datenschutzrechtliche Problemstellungen und deren sachgerechte Lösung ist es wichtig, "das Rad nicht neu erfinden" zu wollen. Dabei kommt besonders den Datenschutzbeauftragten der neuen Länder zugute, daß ihre Kollegen in den alten Bundesländern bereits seit vielen Jahren für bestimmte Aufgabengebiete Arbeitskreise und -gruppen gebildet haben, deren Federführung auf Bund und Länder verteilt sind; hier einige Beispiele dafür:

Bund:	Europafragen
Bayern:	Technische und organisatorische Datenschutzfragen
	Sozialwesen
	Justiz
Berlin:	Medien
Hamburg:	Sicherheit
Niedersachsen:	Personaldaten
Hessen:	Ausländerangelegenheiten

Dies führt zu einer arbeitsteiligen Auslastung und durch die jeweilige Spezialisierung auch zu einer besseren argumentativen Untersetzung bei erforderlichen Kontrollmaßnahmen sowie zu einer effizienteren Mitgestaltung datenschutzgerechter Entwicklungen im technischen wie im Rechtsbereich.

Wichtige Ergebnisse dieser Arbeitskreise fließen regelmäßig ein in die Konferenz der Datenschutzbeauftragten, ein Zusammenschluß der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, die sich zwei- bis dreimal im Jahr zusammensetzt, um den Erfahrungsaustausch und auch eine möglichst einheitliche Handhabung des Datenschutzes in Bund und Ländern sicherzustellen. Hier wechselt der Vorsitz jährlich in alphabetischer Reihenfolge. Danach wird 1994 Brandenburg den Vorsitz übernehmen.

Auch wenn nicht verkannt werden darf, daß die Vorbereitung zu den Arbeitskreissitzungen, die Teilnahme und deren Auswertung beträchtliche Arbeitskapazitäten binden, so überwiegen doch die Vorteile besonders für die neuen Bundesländer. Im Berichtszeitraum bestand aber auch die Notwendigkeit, zusätzlich einen separaten Arbeitskreis mit Datenschutzproblemen im Umweltbereich zu bilden. Hier bot sich für mich die Gelegenheit, durch Übernahme der Leitung eigene progressive Intentionen auf Bundesebene zu befördern und so zu zeigen, daß Informationsfreiheit und Datenschutz keinen unlösbaren Gegensatz bilden. Dazu sind am 15./16.

Juni im Landtagsgebäude und am 07./08. Oktober 1992 bereits in Kleinmachnow zwei recht erfolgreiche Sitzungen durchgeführt worden.¹²

Am 25. September 1992 waren wir Gastgeber der Arbeitsgruppe "Datenschutz in den neuen Bundesländern".¹³ Hier werden spezifische Datenschutzprobleme behandelt, die für die alten Bundesländer nicht von Interesse sind. Als Beispiel seien hier genannt die Behandlung, Verwertung und Aufbewahrung von Personalfragebögen im Zusammenhang mit der Übernahme in den öffentlichen Dienst gemäß Einigungsvertrag¹⁴. Dazu und zu anderen Problemen konnten im Kreis der betroffenen Länder entsprechende Informationen ausgetauscht und sowohl rechtliche als auch verfahrensmäßige Abstimmungen vorgenommen werden.

5. Altdaten

5.1 Datenschutz - Verständnis und Begriff in der ehemaligen DDR unbekannt

In der DDR galt es als Inbegriff des "Gemeinwohls", die Staatsziele einheitlich in der Praxis umzusetzen; dabei sollte "eine sozialistische Gesetzmäßigkeit" alle Lebensbereiche der Bürger gleichmäßig durchdringen. Die Gewährung von Individualrechten und der Schutz personenbezogener Datensammlungen vor dem willkürlichen Zugriff des Staates sind mit einem solchen System unvereinbar. Entsprechend systemkonform behandelten auch die EDV-bezogenen Gesetzgebungen¹⁵ ausschließlich Fragen der technischen Datensicherheit sowie fahrlässige Pflichtverletzungen und sogar vorsätzlich begangene Straftaten bei der Informationsweitergabe. So wurde das bezweckte Ziel erreicht, daß wenige alles und der Rest der Bevölkerung dank der vollständigen Abschottung nichts von dem wußten, was über sie "fürsorglich" an Daten gespeichert worden war.

5.2 Akten der Verwaltungen

5.2.1 Arbeitsweise der Verwaltungen in der ehemaligen DDR

Für die Behörden konnten folgende Arbeitsweisen als typisch angesehen werden:

- Die gesamte öffentliche Verwaltung hatte sich den Beschlüssen und Weisungen des Politbüros der SED unterzuordnen. Damit wurde das Ziel verfolgt, ein permanentes Abhängigkeitsverhältnis des Bürgers von den öffentlichen Verwaltungen aufzubauen und zu erhalten.
- Entsprechend der zentralistischen Struktur der Verwaltung wurden die Daten der Bürger beliebig ausgetauscht und weitergegeben. Die Behörden gelangten so in den Besitz von weit mehr Informationen über die Bürger, als sie für ihre eigentliche Arbeit benötigten.
- Der Machtapparat des Staates benutzte die Mitarbeiter der Verwaltungen u. a. dazu,

¹² s.u., 9.6

¹³ s.o., 1.

¹⁴ s.u., 5.3.1 und 5.3.2

¹⁵ Anordnung zum koordinierten Aufbau von Datenbanken vom 26. Januar 1983; Anordnung über die Ordnungsmäßigkeit und den Datenschutz in Rechnungsführung und Statistik vom 06. August 1985; Anordnung zur Gewährleistung der Datensicherheit vom 23. Februar 1989

subjektive Meinungen über politische und religiöse Anschauungen seiner Bürger zu erfragen und so ein Bild über die politische Lage im Land zu erhalten.

- Politische Meinungen und Anschauungen der Bürger wurden bei Entscheidungen von Behörden berücksichtigt und stellten sicher, daß besonders die im Interesse des Staates Tätigen bei der Verteilung der oft knappen Ressourcen vorrangig bedacht werden konnten.
- Eine durchaus gängige Praxis der öffentlichen Verwaltungen, Angaben über die Bürger zu erhalten, bestand darin, die Informationen bei Dritten zu erfragen. Dem Bürger stand kein Informationsrecht über die zu seiner Person gespeicherten Daten zu.

5.2.2 Nach dem Beitritt

Zwangsläufig waren mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland und der damit verbundenen Übernahme der dort geltenden Gesetze Konflikte in den öffentlichen Verwaltungen unumgänglich. Zum einen waren die Verwaltungen auf ihre alten Akten- bzw. Datenbestände angewiesen, um die ihnen nunmehr durch die neuen Gesetze übertragenen Aufgaben erfüllen zu können. Andererseits aber enthielten diese Informationssammlungen zahlreiche Daten, die mit den neuen gesetzlichen Grundlagen nicht zu vereinbaren waren. Zusätzlich veränderte sich in der Übergangszeit die gesamte Behördenstruktur. Neue Aufgabengebiete kamen hinzu, andere wurden abgetrennt mit der Folge, daß gewachsene Aktenbestände, die eigentlich nach den neuen gesetzlichen Grundlagen "bereinigt" werden sollten, vorrangig aufgelöst und umsortiert werden mußten. Um die dringendsten Verwaltungsaufgaben überhaupt wahrnehmen zu können, blieb keine andere Wahl, als zu rechtlich sicherlich fragwürdigen Hilfskonstruktionen zu greifen, um so den dringend erforderlichen Zugriff auf Akten rechtlich abzusichern. Verwaltungsmitarbeiter standen daher nicht nur vor neuen Arbeitsgebieten mit neuen Vorschriften, sondern in vielen Fällen auch vor neuen "unvertrauten" Akten - allerdings mit "unbereinigten" Akteninhalten. Alle diese Probleme mußten von Verwaltungsmitarbeitern bewältigt werden, deren persönliche Situation von dem Umbruch nicht ausgenommen war. Gerade die ungesicherte Weiterbeschäftigung stellte eine zusätzliche Belastung dar. Daß dennoch die Verwaltung in den meisten Bereichen funktionierte, ist dem Einsatz der Mitarbeiter zu verdanken.

Dies allein hätte schon für genügend Reibungsstoff zwischen Verwaltung und Bürger gesorgt. Zusätzlich aber hatte sich auch die Erwartungshaltung des Bürgers gegenüber der Verwaltung geändert. Er erwartet ein kompetentes, freundliches Dienstleistungsunternehmen, das Maßnahmen begründen, Fragen beantworten, Auskünfte erteilen und darüber hinaus seine Angelegenheiten zügig und ohne allzuviel bürokratischem Aufwand bearbeiten kann. Diese Erwartungen sind von der Verwaltung in der gegenwärtigen Umbruchsphase nicht zu erfüllen. Neben allem anderen steht dem nicht zuletzt die Bürokratie entgegen. Obwohl es faktisch nicht stimmt, haben Bürger und Verwaltungsmitarbeiter den Eindruck, mehr persönliche Lebenssachverhalte offenbaren und registrieren zu müssen als vorher.

Folgende Arbeitsweisen sind jetzt typisch:

- Statt der Weisungen von "Oben" galten von einem auf den anderen Tag neue gesetzliche Regelungen, an die das Behördenumfeld einschließlich Datenbestand erst nach und nach angepaßt wird.
- Um dem neuen Grundsatz gerecht zu werden, die Informationen beim Bürger zu erheben und nicht bei anderen Verwaltungen, müssen jetzt "die Bürger laufen und nicht die Daten".
- Der Bürger, dem nunmehr ein Informationsrecht über die zu seiner Person gespeicherten Daten zusteht, ist nicht mehr ohne weiteres bereit, Angaben zu machen.

5.2.3 Der Übergang

Mit Verabschiedung des Brandenburgischen Datenschutzgesetzes sind die im Einigungsvertrag vorgesehenen Übergangslösungen für den Umgang mit personenbezogenen Daten aus ehemaligen DDR-Verwaltungen durch die §§ 34 bis 37 des Brandenburgischen Datenschutzgesetzes (Bbg DSG) abgelöst worden. § 34 Abs. 1 des Bbg DSG legt fest, daß sie dem Träger der öffentlichen Verwaltung zustehen, der für die entsprechende Verwaltungsaufgabe verantwortlich ist. Die vielfältigen Verflechtungen zwischen Verwaltung, staatlich geleiteter Industrie und gesellschaftlichen Organisationen in der ehemaligen DDR und Folgen der Wende - neuer Verwaltungsaufbau, Privatisierung vieler Einrichtungen, Auflösung gesellschaftlicher Organisationen - lassen eine eindeutige Zuordnung der vorhandenen Altdatenbestände jedoch nicht immer zu. Deshalb sieht § 34 Abs. 3 Bbg DSG vor, daß zunächst alle Datenbestände dem Ministerium des Innern zu melden sind und dieses über die weitere Verwendung entscheidet. Das auf meine Empfehlung hin zusätzlich herausgegebene Rundschreiben des Ministeriums des Innern vom 16.03.1992¹⁶ konkretisiert die in § 34 getroffenen Festlegungen und dient dem Ziel, ein Gesamtverzeichnis aller Altdatenbestände zu erstellen und ihre weitere geordnete Verwendung, Sperrung, Löschung oder Archivierung zu veranlassen. Die bis zum Meldetermin am 01. Juli 1992 beim Innenministerium eingegangenen Meldungen und meine Erfahrungen¹⁷ zeigen, daß dieser Meldepflicht in vielen Fällen nicht nachgekommen wurde. Es ist davon auszugehen, daß

- eine unkontrollierte Vernichtung von Altdatenbeständen erfolgte,
- sich noch größere Mengen nicht gemeldeter Altdatenbestände in öffentlichen Verwaltungen befinden,
- besonders brisante Altdatenbestände in Privatbesitz gelangt sind und eventuell später wieder auftauchen.

Weitere Maßnahmen zur Aktivierung der Altdatenmeldungen erscheinen mir unbedingt notwendig zu sein. Dabei sollte darauf hingewiesen werden, daß bei Nachmelden keine Konsequenzen wegen der Terminüberschreitungen im Gegensatz zum Freistaat Sachsen zu befürchten sind.

Der Sperrung personenbezogener Daten aus ehemaligen Einrichtungen kommt in § 37 Abs. 1 Bbg DSG eine besondere Bedeutung zu. Während der Einigungsvertrag die Löschung unzulässiger Altdaten vorsieht, allerdings mit der Einschränkung, daß schutzwürdige Belange Betroffener für Wiedergutmachungsansprüche gewahrt werden, erscheint angesichts der noch bestehenden Unklarheiten und Unsicherheiten auf rechtlichem Gebiet, eine Sperrung den Belangen der Betroffenen besser gerecht zu werden. Eine endgültige Entscheidung über die Löschung der Daten kann damit auf spätere Zeit verschoben werden. Unabhängig davon kann jeder Betroffene entsprechend § 37 Abs. 3 Bbg DSG unter bestimmten Voraussetzungen die Löschung rechtswidrig erhobenen personenbezogenen Daten fordern.

5.3 Personaldaten

5.3.1 Prüfung der Verfassungstreue

Nachdenklich bis ärgerlich ist mancher geworden, der - obwohl unbelastet bei seiner Übernahme bzw. Neueinstellung in den öffentlichen Dienst - einen Fragebogen (Teil II oder Anlage des Personalfragebogens) über seine politische Vergangenheit ausfüllen mußte. Er hatte eigentlich

¹⁶ ABl. 1992, S. 363

¹⁷ s.u., 6.3

gehofft, daß nun endlich zum ersten Mal nach Jahrzehnten die Nachfrage nach politischem Verhalten vorbei sei. Allerdings mußten es sich schon seit jeher die Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes der alten Bundesländer gefallen lassen, ihr Einstehen für die freiheitlich-demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes zu garantieren¹⁸. Zu prüfen ist allerdings, ob und inwieweit ein rechtlicher Anlaß für diese Befragungsaktion gegeben ist und ob Form und Umfang der gestellten Fragen als rechtlich zulässig angesehen werden können.

Im Einigungsvertrag¹⁹ ist festgelegt, daß eine außerordentliche Kündigung bei in den öffentlichen Dienst übernommenen Mitarbeitern möglich ist, wenn diese

- gegen die Grundsätze der Menschlichkeit oder Rechtsstaatlichkeit verstoßen haben oder
- für das frühere Ministerium für Staatssicherheit/Amt für Nationale Sicherheit tätig waren,

und deshalb ein Festhalten am Arbeitsverhältnis unzumutbar erscheint.

Um dies zu prüfen, haben sämtliche übernommenen Arbeitnehmer neben dem üblichen Personalfragebogen auch einen Zusatzfragebogen oder einen erweiterten Fragebogen mit Fragen zu beantworten, die eine Prüfung zulassen, ob möglicherweise die Voraussetzungen für eine Kündigung gem. Einigungsvertrag vorliegen.

Leider ist die Regelung im Einigungsvertrag nicht normenklar, so daß die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder bereits seit längerem fordern, das Verfahren auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen. Zwar nennt der Einigungsvertrag die Kriterien, die zur Kündigung führen können, eine ausdrückliche Befugnis zur Erhebung der für eine Prüfung erforderlichen Daten oder Regeln für die weitere Verwendung dieser Daten enthält der Einigungsvertrag jedoch nicht. Rundschreiben und Verwaltungsvorschriften können allenfalls übergangsweise als Basis für die Befragung, die mit erheblichen Eingriffen in die Persönlichkeitsrechte Betroffener verbunden ist, dienen.

Immerhin hat das Ministerium des Innern von Brandenburg entsprechend dem Erfordernis von § 12 Bbg DSG geprüft, welche Einzelfragen zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung und für den damit verbundenen Zweck (wie in der Zielrichtung durch den Einigungsvertrag vorgesehen) erforderlich sind. Es hat auf dieser Grundlage einen Personalfragebogen in zwei Teilen entwickelt und diesen mit Erläuterungen für die Landesverwaltungen für verbindlich erklärt sowie den Kommunen empfohlen, entsprechend zu verfahren.

Die mir hierzu vorliegenden Muster weisen für den allgemeinen öffentlichen Dienst sowie für den Lehrbereich zwar geringfügige Unterschiede in der Art und für den Bereich Polizei auch im Umfang der Fragestellung auf. Jedoch waren sie nicht zu beanstanden, da sie sich in Art und Umfang - den jeweiligen Umständen angepaßt - an der Erforderlichkeit des Einigungsvertrags orientieren.

So ist - dem Gebot der Verhältnismäßigkeit folgend - von Anfang an darauf verzichtet worden, bereits die bloße Mitgliedschaft in der SED oder einer anderen Blockpartei sowie anderer

¹⁸ Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz (GG) i.V.m. § 4 Abs. 1 Ziff. 2 Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG) i.d.F. vom 27. Februar 1985, BGBl I, S. 462, zuletzt geändert am 12. September 1990, BGBl I, S. 2002, bzw. § 8 Abs. 1 Bundes-Angestellentarifvertrag (BAT), Erster Tarifvertrag zur Anpassung des Tarifrechts - Manteltarifrechtliche Vorschriften vom 10. Dezember 1990 (BAT-O)

¹⁹ Anl. I, Kap. XIX, Sachgeb. A, Abschn. III, Ziff. 1 Abs. 5 EVertr.

Massenorganisationen der DDR als Beurteilungskriterium heranzuziehen. Auch ist auf die Frage verzichtet worden, ob die Befragten gegen Grundsätze der Menschlichkeit verstoßen haben. Dies wäre auch eine unerlaubte Aufforderung zur Selbstbezeichnung.²⁰ Die im Teil II der Fragebögen vorgesehenen Fragen zu einer hauptamtlichen oder informellen Tätigkeit bzw. Funktion für das MfS/AfNS sowie einer hervorgehobenen Funktion in der SED, einer anderen Blockpartei und in Massenorganisationen/gesellschaftlichen Organisationen der DDR entsprechen dem Erforderlichkeitsprinzip und sind bis zu einer eindeutigen gesetzlichen Regelung hinnehmbar.

Beobachtet habe ich, daß die genannten Zusatzfragebögen mitunter auch bei Neueinstellungen in den öffentlichen Dienst verwendet werden. Dabei wird in einem Informationsblatt darauf hingewiesen, daß es erwünscht sei, daß jeder, der sich um eine Mitarbeit in einem der neugebildeten Ministerien oder in einer der neugegründeten Behörden und Einrichtungen des Landes bewirbt, den Personalfragebogen freiwillig ausfüllt. Dieses immerhin verständliche Unterfangen wird damit begründet, daß die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung Brandenburgs den Bürgern die Grundsätze einer demokratisch-legitimierten und rechtsstaatlichen Verwaltung vermitteln können, um so ein Vertrauensverhältnis bei der Bevölkerung zu erreichen.

Hierzu muß festgestellt werden, daß die im Zusatzfragebogen vorgesehenen Daten ausschließlich auf der Grundlage des Einigungsvertrages und der dort festgelegten Zweckbindung erhoben und ausgewertet werden dürfen. Der Einigungsvertrag deckt jedoch eine Befragung im Falle von Neueinstellungen nicht ab. Hierfür müßte auf jeden Fall eine gesetzliche Verankerung in den geltenden arbeits- bzw. dienstrechtlichen Vorschriften vorgenommen werden. Zwar sehen sowohl § 8 BAT als auch § 9 Landesbeamtenengesetz vom 24. Dezember 1992 (LBG)²¹ vor, daß die Betroffenen sich zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung bekennen bzw. die Gewähr dafür bieten, sich jederzeit für diese einzusetzen. Allerdings sind diese Regelungen nicht hinreichend normenklar, sie rechtfertigen jedenfalls keine in die Vergangenheit gerichtete Befragung, wie sie in Art und Umfang im Teil II des Personalfragebogens vorgesehen ist.

Auch wenn in den vorliegenden Fällen darauf hingewiesen wird, daß die erbetenen Befragungen freiwillig erfolgen, teile ich die Auffassung meiner Kollegen in anderen Bundesländern, daß im Personaldatenbereich von einer echten Freiwilligkeit im Sinne von § 4 Bbg DSGVO nicht gesprochen werden kann. Es ist nicht auszuschließen, daß die Betroffenen wegen ihrer sozialen Abhängigkeit eventuell Nachteile für den Verweigerungsfall befürchten. Die Personaldatenregelungen von § 29 Bbg DSGVO können nicht greifen, da hier nur die Daten von Bewerbern und Beschäftigten berührt sind, die zur Eingehung, Durchführung, Beendigung oder Abwicklung des Dienst- oder Arbeitsverhältnisses bzw. in deren unmittelbarem Zusammenhang erforderlich sind. Hierzu zählen die Angaben über schulische Voraussetzungen, fachliche Eignung, Daten von strafrechtlicher Relevanz sowie Daten, die unmittelbar zur Prüfung erforderlich sind, ob die Verfassungstreue gewährleistet ist. Will der öffentliche Arbeitgeber/Dienstherr darüber hinaus Angaben von den Betroffenen erhalten, darf er nicht allein auf die Freiwilligkeit der Betroffenen abheben.

5.3.2 Aufbewahrung der Zusatzfragebögen

Der allgemeine Personalfragebogen (Teil I) enthält die für das Dienst- bzw. Arbeitsverhältnis relevanten Fragen und ist einleitender Bestandteil der neu angelegten Personalakte. Der Zusatzfragebogen (Teil II) wird getrennt von Teil I in einer Beiakte zur Personalakte verschlossen aufbewahrt. Teil II wird nicht maschinenlesbar gespeichert. Sofern sich aus der

²⁰ vgl. § 55 Strafprozeßordnung (StPO) i.d.F. vom 7. April 1987 (BGBl I, S. 1074, ber. S. 1319)

²¹ GVBl 1992 I, S. 506

Beantwortung des Fragebogens und speziell bei Teil II Fragen ergeben, werden diese mit den Betroffenen mündlich besprochen und erklärt. Zur Sichtung und Auswertung von Fragebögen haben die Ministerien jeweils in ihrem Geschäftsbereich für ihre Behörden und Einrichtungen Einstellungskommissionen gebildet. Im Fall der "überführten" Einrichtungen sehen die Ministerien für den ihnen nachgeordneten Bereich Personalkommissionen vor, die mit der Sichtung und Auswertung der Personalfragebögen betraut werden. Verfahrensmäßig geregelt ist, daß in Zweifelsfällen die Personalkommissionen ein persönliches Gespräch mit den Beschäftigten führen, sofern Vorwürfe und Bedenken aufgrund der vorliegenden schriftlichen Äußerungen nicht ausgeräumt werden konnten, damit diesen die Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben ist. Die Beschäftigten haben das Recht, zu diesen Gesprächen eine Person ihres Vertrauens hinzuzuziehen. Über Beratung, Gespräch und abschließenden Beschluß der Personalkommission wird ein Protokoll gefertigt, daß den Beschäftigten in Kopie zugestellt wird. Diese schriftlichen Dokumentationen werden mit dem Zusatzfragebogen selbst in einem verschlossenen Umschlag als Beiakte zur Personalakte genommen. Der Umschlag erhält die Aufschrift: "Personalvorgänge aus Anlaß der Weiterbeschäftigung nach der Vereinigung. Nur von den für Personalentscheidungen Verantwortlichen oder ihren ausdrücklich Bevollmächtigten zum Zwecke von Personalentscheidungen zu öffnen". Ich gehe davon aus, daß so auch allgemein verfahren wird. Eventuellen Verstößen würde ich unverzüglich nachgehen und diese in jedem Einzelfall beanstanden. Unklar ist, woran erkennbar ist, wann und zu welchem Zweck der Umschlag geöffnet wurde. Ich empfehle, daß der Originalumschlag einen Aufdruck, der entsprechende Hinweise aufnehmen kann, erhält und nach Einsicht wieder versiegelt wird.

Geöffnet werden dürfen diese Umschläge nur noch aus Anlaß der Überprüfung bei begründeten Zweifeln über die Richtigkeit der Angaben und den dazu entstandenen Vorgängen aufgrund neuer anderweitiger Informationen, insbesondere wenn Auskünfte des Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (Bundesbeauftragter, sog. "Gauck-Behörde") den Verdacht zulassen, daß im Zusatzfragebogen wissentlich falsche Angaben gemacht worden sind.²² Dies bedeutet, daß die Zusatzfragebögen z. B. nicht bei Beförderungsentscheidungen herangezogen werden dürfen. Zur besseren Kontrolle empfehle ich allerdings, diese Vorgänge von der Personalakte unabhängig aufzubewahren.

Darüber hinaus muß unbedingt noch die Frage gelöst werden, wie lange diese Unterlagen aufzubewahren sind. In keinem Fall dürfen sie ebenso lange wie die Personalakten selbst aufbewahrt werden. Ich halte es für unabdingbar, daß die hier entstandene Sammlung hochsensibler Informationen sowohl inhaltlich als auch zeitlich auf das unerläßliche Maß beschränkt und ihre Verwendung in datenschutzgerechter Weise sichergestellt wird. Sofern allgemeinverbindliche materiell-rechtliche Vorschriften (Gesetze, Rechtsverordnungen) in diesem Zusammenhang vorerst nicht erreichbar sein sollten, erwarte ich zumindest entsprechende Verwaltungsvorschriften durch die zuständigen Ministerien²³, an die wenigstens die Landesverwaltungen selbst gebunden wären.

5.3.3 Anfragen bei der "Gauck-Behörde"

Die Frage, ob Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes als hauptamtliche oder inoffizielle (informelle) Mitarbeiter des Staatssicherheitsdienstes tätig waren, kann bei der "Gauck-Behörde" geklärt werden. Rechtsgrundlage hierfür bietet § 21 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. d Stasi-Unterlagen-Gesetz (StUG) vom 20. Dezember 1991²⁴.

²² s.u., 5.3.3

²³ siehe hierzu § 12 Abs. 1 Satz 2 Bbg DSG

²⁴ BGBl 1991 I, S. 2272

Allerdings kann hierin nur die Befugnisnorm für die Auskunftserteilung gesehen werden. Die Landesgesetzgeber sind gleichwohl gehalten, für ihre Bereiche normenklar zu regeln, in welchen Fällen zu welchen konkreten Zwecken und zu welchem Zeitpunkt die öffentlichen Arbeitgeber/Dienstherren von einer Anfrage Gebrauch machen und in welcher Weise diese mit den Überprüfungsergebnissen verfahren sollen.

Selbst wenn die Erforderlichkeit einer Anfrage bei der "Gauck-Behörde" für eine abschließende Beurteilung, ob die Voraussetzungen für eine Übernahme in den öffentlichen Dienst gegeben sind bzw. ob die Gewähr für ein Eintreten für die freiheitlich-demokratische Grundordnung gegeben ist, nicht in Frage gestellt wird, muß zumindest bis zur Schaffung einer landesrechtlichen Befugnisnorm sichergestellt sein, daß die Auskünfte jeweils ebenso datenschutzgerecht behandelt und aufbewahrt werden wie die Zusatzfragebögen zu den Personalfragebögen²⁵.

Im besonderen muß noch gesetzlich geregelt werden, wie mit dem "Gauck-Bescheid" im Falle einer Nichtübernahme bzw. Nichteinstellung verfahren wird. Ich halte sowohl die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen als auch die Intention des StUG am besten gewahrt, wenn die Bescheide in diesen Fällen an die "Gauck-Behörde" zurückgesandt würden.

5.3.4 Kaderakten

Das Problem einer datenschutzgerechten Verwendung stellt sich auch für die noch vorhandenen Kaderakten aus ehemaligen DDR-Behörden bzw. Betrieben, die mitunter bei der Übernahme in den öffentlichen Dienst mehr oder weniger komplett in die Personalakten eingefügt werden bzw. worden sind.

Ein schnelles Löschen aller alten Kaderakten, die z. B. in unzulässiger Weise auch politische, weltanschauliche und Angaben zu Verwandten, Kollegen u. a. - also Drittdaten - enthalten, ist schon aus Erforderlichkeitsgründen nicht möglich. So stehen insbesondere die Sicherung von Ausbildungsnachweisen und Aufbewahrungsfristen für renten- und sozialversicherungsrechtliche Zwecke dem entgegen. Trotzdem kann ein Schnitt gemacht werden.

In Anlehnung an § 57 Abs. 2 LBG könnten die alten Daten in Form einer Teilakte zur Personalakte gesondert geführt und - sofern sie nicht unmittelbar erforderlicher Bestandteil der neuen Personalakte werden - auch i. S. v. § 37 Bbg DSG gesperrt werden. Gesperrte Daten dürfen danach nur noch mit Zustimmung des Betroffenen selbst oder bei akuter Beweisnot genutzt werden. Eine ähnliche Problematik ergibt sich für die alten Studentenakten in Fachhochschulen und Universitäten, die - soweit nicht durch die Studenten selbst bereinigt - eine Überfülle von personenbezogenen Daten aus DDR-Zeiten enthalten. Hierzu ist an anderer Stelle berichtet²⁶. Auch für die Behandlung und Aufbewahrung dieser Altakten bzw. Altaktenteile müßten alsbald allgemein verbindliche normenklare Regelungen geschaffen werden. Es ist zu überlegen, ob solche Akten nicht dem Landesarchiv als Archivgut angeboten werden sollten.

5.4 Patientenakten - eine Lösung in Sicht

Bei der Umstrukturierung der Einrichtungen des ehemaligen staatlichen Gesundheitswesens (Polikliniken, Ambulatorien, Betriebseinrichtungen) sind die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Patientenaktenarchivierung durch das zuständige Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen (MASGF) nicht in Betracht gezogen worden. So war es möglich, daß niedergelassene Ärzte Akten "ihrer" Patienten ohne deren Zustimmung als

²⁵ vgl. oben, 5.3.2

²⁶ s.u., 5.5

"Startkapital" in ihre Praxis übernommen haben. Das widerspricht insbesondere dem Urteil des Bundesgerichtshofs (BGH) vom 11.12.1991²⁷. Die große Masse der Bestände aber - sie reichen zum Teil bis in die 70er Jahre - sind in der Mehrheit den Kommunal- oder Kreisarchiven zur Sicherstellung aufgebürdet worden, obwohl es sich dabei nicht um klassisches Endarchiv-, sondern eher um Zwischenarchivgut handelt, das maximal über 30 Jahre aufbewahrt werden muß.²⁸

Die Verpflichtung der Aktenverwahrung obliegt vom Grundsatz her dem rechtmäßigen Eigentümer, der hier identisch mit dem Rechtsnachfolger des ehemaligen Trägers der o. a. ambulanten Einrichtung ist. Da das Gesundheitswesen in der ehemaligen DDR bis auf wenige Ausnahmen in staatlicher Trägerschaft stand, ist es nach meiner Auffassung die Aufgabe der zuständigen kommunalen Gesundheitsdezernate, wie ein Nachlaßverwalter treuhänderisch die Rechte und Pflichten aus diesen Einrichtungen wahrzunehmen. In dieser Beziehung sind sie bereits bei der Umstrukturierung tätig gewesen. Diese Auffassung stellt eine Konkretisierung des Art. 21 des Einigungsvertrages dar; die landesgesetzliche Zuständigkeit dieser Behörde läßt sich aus den §§ 5 und 6 Ordnungsbehördengesetz (OBG) vom 13. Dezember 1991²⁹ ableiten.

Das MAGSF beharrte lange Zeit auf dem Standpunkt, daß die entstandene Situation datenschutzrechtlich und aus der Sicht des Bürgers unproblematisch sei. Da aber bereits die Übernahme von Patientenakten im Falle eines Verkaufs einer Arztpraxis höchststrichterlich als Bruch der ärztlichen Schweigepflicht bewertet wurde, trifft dies noch stärker für eine Auslagerung dieser Daten in einen nicht medizinischen Bereich zu.

Eine für alle Seiten befriedigende Lösung des Problems hat sich schrittweise Bahn gebrochen. Zunächst hat das für Archivwesen zuständige Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK) am 29. Juli 1992 einen Runderlaß zu aktuellen "archivrechtlichen und archivfachlichen Fragen" an die Landräte und die Oberbürgermeister der kreisfreien Städte verschickt, wo u.a. mit dem MASGF und mir abgesprochene Details zur Verwahrung, Einsichtnahme und weiteren Nutzung von Patientenakten enthalten sind. Danach sind mir keine Beschwerden von Betroffenen über den Umgang mit Patientenakten mehr bekannt geworden, während zuvor bei den Archiven große Unsicherheit über die Verfahrensweise mit der für sie völlig neuen Materie bestand. So wurden bei Anforderungen der Patientenakten durch die behandelnden Ärzte nach klassischer Arbeitsweise der Archive Kopien von den Patientenakten angefertigt, für die in einem Fall die Betroffene 0,50 DM/Seite bezahlen mußte.

Die Einsicht, daß landesweit gültige Vorschriften zum Umgang mit Patientenakten nötig seien, ergab sich auch durch die Arbeitsweise der Sozialämter, die in großem Umfang bei der Bearbeitung von Anträgen auf der Grundlage des Bundesversorgung- und des Schwerbehindertengesetzes auf diese ärztlichen Unterlagen zurückgreifen müssen und daher vor allem ihr berechtigtes Interesse am geregelten Zugriff zu ehemaligen zentralen Registern in die Diskussion einbrachten. Inzwischen haben auch freie Träger ihr Interesse für Betreuungszwecke an ehemaligen Behandlungszentren (Dispensaires) angemeldet. Damit war der zunächst vom MASGF sehr gering eingeschätzte Wert von Patientenakten und deren weitere Nutzung nicht mehr bestreitbar.

Inzwischen sind prinzipiell die von mir von Anfang an geforderten pragmatischen Regelungen zum Umgang mit Patientenakten durch das MASGF akzeptiert worden und sollen in einem gemeinsamen Runderlaß der Ministerien für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Frauen, für

²⁷ BGH, Az. VIII ZR 4/91, NJW 1992, S. 737

²⁸ § 28 Abs. 4 Röntgenverordnung - RöV, BGBl 1987 I, S. 114

²⁹ GVBl 1991 I, S. 636

Wissenschaft, Forschung und Kultur und des Innern ihren Niederschlag finden, dessen 1. Entwurf im Dezember 1992 vorgelegt wurde. Er unterscheidet zwischen den eigentlichen Patientenakten und den sogenannten Zentralregistern (z. B. für TBC, Diabetes, Krebs). Die Gesundheitsämter sollen für alle Akten in öffentlicher Hand die fachliche Kompetenz übernehmen. Bei den einzelnen Patientenakten kann dies in der vor Ort bestehenden räumliche Trennung mit den Amtsräumen wahrgenommen werden, je nachdem wie sie sich mit den Archiven oder anderen Einrichtungen darüber einigen können. Dagegen müssen sie alle Zentralregister selbst in Obhut nehmen. Zusätzlich ist daran gedacht worden, eine "Funddatei" von Patientenakten in öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen aufzubauen, für die namentliche Meldungen an die Gesundheitsämter bis zum 31. Dezember 1993 vorgesehen sind. Damit kann jeder Betroffene - und das könnte im Augenblick für jeden Brandenburger Bürger zutreffen - Auskunft erhalten, wo medizinische Akten von ihm derzeit zu finden sind. Damit wäre die von mir von Anfang an gewünschte Transparenz erreicht.

Zur Zeit werden vor allem von einigen Kommunen ABM-Kräfte zur Archivierung von Patientenakten eingesetzt. Inzwischen haben auch privatwirtschaftliche Gesellschaften diese Aufgabe als praktische Fortbildungsmaßnahme übernommen. Der Beauftragung dieser nicht-öffentlichen Stellen habe ich erst zugestimmt, als geklärt war, daß die Fachaufsicht von den Gesundheitsämtern übernommen wird, eine ausreichende sicherheitstechnische Überwachung der vorgesehenen Räume gesichert ist, eine Richtlinie für die Lagerung und Verwaltung der Akten mit mir abgestimmt wird und die ABM-Kräfte einer Schweigeverpflichtung auf der Basis von § 1 Verpflichtungsgesetz vom 02.03.1974³⁰, § 6 i.V.m. § 39 Bbg DSG und § 203 Strafgesetzbuch (StGB)³¹ auch für die Zeit nach ihrem Ausscheiden unterzogen werden.

5.5 Studentenakten

An den Universitäten und Fachschulen der ehemaligen DDR wurden über jeden Studenten im Zuge des Bewerbungs-, Delegierungs- und Zulassungsverfahrens in den Prorektoraten für Studienangelegenheiten eine Studenten- und eine Stipendienakte angelegt. Erstere umfaßte zunächst das Bewerbungsschreiben, Lebenslauf, Personalbogen mit detaillierten Angaben u.a. über das Elternhaus und Mitgliedschaften in Parteien und Massenorganisationen, Gesundheitszeugnisse, Beurteilungen der Schule, der Fachlehrer und von "gesellschaftlichen Organisationen" sowie Protokolle über die Eignungsprüfungen. Nachträglich wurde die sog. "Verpflichtungserklärung" bezüglich des späteren gesellschaftlich notwendigen Einsatzes hinzugefügt. Insofern stellten Studentenakten zu DDR-Zeiten keine reinen Verwaltungsakten dar, die sich am Prinzip der Erforderlichkeit messen lassen, sondern sie dienten der "gesellschaftspolitischen Durchleuchtung" der Betroffenen.

Im Frühjahr 1992 haben Studenten der jetzigen Universität Potsdam, die 1988 an der Pädagogischen Hochschule Potsdam (Vorgängereinrichtung) immatrikuliert wurden, von ihrem Einsichtsrecht Gebrauch gemacht (§ 18 Abs. 1 Bbg DSG) und zu ihrem Erstaunen festgestellt, daß ihre originalen DDR-Studentenakten im Dezernat für akademische und studentische Angelegenheiten nach wie vor geführt und genutzt werden. Dies führte zu einer Eingabe an meine Behörde. Eine Überprüfung vor Ort bestätigte den Eingabegrund. Bisher hatten lediglich Studenten die Möglichkeit erhalten, vor der Archivierung ihrer Studentenakten in diese einzusehen und bei dieser Gelegenheit wurde auf ausdrückliche Bitte der Betroffenen die Verpflichtungserklärung herausgenommen.

Nach datenschutzrechtlicher Einschätzung stellen Aktenteile der noch zu DDR-Zeiten immatrikulierten Studenten gem. § 37 Abs. 1 Bbg DSG rechtswidrig erhobene Daten dar. In diesem Sinne ist dem Betroffenen vom Gesetzgeber auch ein spezielles Widerspruchsrecht in §

³⁰ BGBl 1974 I, S. 469

³¹ BGBl 1987 I, S. 945, ber. S. 1160 i.d.F. vom 10. März 1987

36 Abs. 1 Bbg DSG eingeräumt worden. An der Universität Potsdam, wo seit 1985/86 parallel neben den manuell geführten Akten auch automatisiert geführte Dateien erstellt worden sind, bestand zur Weiterführung von Handdateien gem. § 35 Abs. 1 Nr. 1 Bbg DSG keine Erforderlichkeit mehr. Folglich sind diese Akten "abweichend von § 19 Abs. 2 bis zum Inkrafttreten eines Gesetzes über öffentliche Archive zu sperren" und nach Inkrafttreten eines solchen Gesetzes "zu löschen, soweit das Gesetz nicht etwas anderes vorsieht"³². Ich habe deshalb die sofortige Archivierung der Akten bis zu diesem Zeitpunkt gefordert.

Da noch weitere Hochschulen in Brandenburg mit der gleichen Problematik konfrontiert sind, gab ich dem zuständigen Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur die Empfehlung, die Sperrung der Akten der noch zu DDR-Zeiten immatrikulierten Studienjahrgänge zu veranlassen. Diese Hochschulen richten aber nach Auskunft des Ministerium noch zentrale ADV-Systeme für diese Zwecke ein, so daß sie weiterhin auf diese Altdatenbestände zurückgreifen.

Die Universität Potsdam wies während der Prüfung auf ihre erst am 15. Juli 1992 verabschiedete Immatrikulationsordnung³³ hin, die in § 1 Abs. 9 abschließend die für Verwaltungsaufgaben zu erfassenden Daten über Studierende aufzählt. Diese Verordnung stellt die spezialgesetzliche Umsetzung des § 4 Abs. 1 Bbg DSG bzw. der §§ 6 und insbesondere 39 Abs. 6 des Brandenburgischen Hochschulgesetzes vom 24. Juni 1991³⁴ dar. Diese Daten werden zukünftig mittels Fragebogen halbjährlich bei den Studenten erhoben, und die Belege darüber in die derzeitigen Studentenakten aufgenommen.

Im Zusammenhang mit der datenschutzrechtlichen Überprüfung an der Potsdamer Universität interessierte auch der Zustand der Archive. Hier mußten Beanstandungen ausgesprochen werden, da die zweckentfremdet genutzten Räume und Gebäude sicherheitstechnisch völlig ungeeignet waren³⁵. Soweit sie auf dem Gelände des ehemaligen Grenzgebietes liegen, waren kurioserweise die Archivbestände zu DDR-Zeiten vor dem Zugriff Unbefugter sicherer verwahrt als heute.

5.6 Zentrales Einwohnerregister

5.6.1 Aufbau des zentralen Meldewesens in der DDR

Die Vorbereitungen für eine zentrale Einwohnerregistrierung in der DDR erfolgten Anfang der 70iger Jahre, zu einem Zeitpunkt, als auch andere europäische Länder einschließlich der Bundesrepublik Deutschland eine völlige Neuordnung des Meldewesens anstrebten. Durch geeignete Großrechner waren hierzu erstmals die technischen Voraussetzungen vorhanden.

Den Verwaltungen in der Bundesrepublik Deutschlands schwebte damals vor, für den bundesweiten Austausch das 12-stellige Personenkennzeichen als "sprechende Nummer" zur unverwechselbaren Personenidentifizierung einzuführen. Damit sollten Fehlverarbeitungen verhindert und die Zusammenführung von Melde- und anderen Verwaltungsdaten erleichtert werden. Diese Entwicklung endete 1976 abrupt mit einer Erklärung des Rechtsausschusses des Bundestages zum Bundesdatenschutzgesetz, in der "die einheitliche Numerierung der

³² § 37 Abs. 1 Bbg DSG

³³ Amtliche Bekanntmachung der Universität Potsdam, Jahrgang 1 Nr. 3

³⁴ GVBl 1991 I, S. 156

³⁵ vgl. § 10 Abs. 3 Bbg DSG

Bevölkerung" durch ein "Personenkennzeichen als unzulässig" angesehen wird. An ihre Stelle trat später ein separates Ordnungsmerkmal pro Melderegister, das - im Aufbau identisch mit dem Personenkennzeichen - die Unterscheidungszahl für die einzelnen Kreise durch eine Seriennummer ersetzt. In Datensammlungen anderer Verwaltungen konnte es diese Funktion nicht mehr erfüllen.

Demgegenüber blieb die DDR bei den einmal gefaßten Vorstellungen. Die aufgrund einer Entscheidung des Ministerrates vom 15. Oktober 1969 eingeführte Personenkennzahl (PKZ) wurde 1971 erstmals zentral vergeben und an alle DDR-Bürger per Postkarte mitgeteilt. Bedingt durch die Embargosituation folgte eine sehr langwierige Planungs- und Entwicklungszeit, bis am 01. Januar 1984 das Büro für Personendaten der DDR (BPD) unter Mitnutzung des im gleichen Gebäudekomplex angesiedelten Rechenzentrums "offiziell" seine Arbeit mit der Personendatenbank (PDB) aufnahm, wovon allerdings die meisten DDR-Bürger bis 1990 nichts wußten. Organisatorisch war es direkt der Hauptverwaltung Deutsche Volkpolizei des Ministeriums des Inneren unterstellt.

Die PKZ diente informationstechnisch als primäres Ordnungsmerkmal zur eindeutigen Personenidentifizierung in personenbezogenen Datenbeständen. Damit konnten Informationen über eine bestimmte Person aus den Datensammlungen verschiedener Verwaltungszweige verknüpft werden. Die staatliche Führung der DDR unterdrückte jegliche Diskussion über die kritischen persönlichkeitsrechtlichen Aspekte der PKZ mit Hinweisen auf eine effizientere Verwaltung und sonstige Vorteile für den Bürger: "Die Daten sollen laufen, nicht der Bürger".

Die vielzitierte "weitgehende Fürsorge des Staates dem Bürger gegenüber" war jedoch für die Zielvorstellungen des BPD von Anfang an nicht bestimmend gewesen. Wie den einleitenden Bemerkungen des DDR-Innenministers zur 300-seitigen PDB-Ordnung zu entnehmen ist, sollten "Ausgangsinformationen" gewonnen werden, "die für die Arbeit der Schutz- und Sicherheitsorgane und für die Deckung des vereinbarten Informationsbedarfs anderer staatlicher und gesellschaftlicher Nutzer" für erforderlich gehalten wurden. In diesem Sinne hat die PDB eine unglaublich vielfältige Speicher- und Auskunftsfunktion für sog. Integrationspartner wahrgenommen; das MfS bediente sich durch einen Online-Zugriff.³⁶ PDB bzw. PKZ stellen zu Recht für viele ehemalige DDR-Bürger ein eklatantes Symbol des DDR-Regimes dar.

Aufgrund eines Beschlusses des Präsidiums des Ministerrates der DDR vom 13. September 1974 wurden auf der bezirklichen Ebene Datenverarbeitungszentren (DVZ) aufgebaut, die den jeweiligen Abteilungen Inneres des Rates der Bezirke bzw. des Magistrats von Berlin untergeordnet waren. Sie haben von der PDB bereitgestellte Meldedaten für komplexe territoriale Programme verarbeitet. Dazu zählten u.a.

- der Einwohnerdatenspeicher (EDS),
- Computergestützte Liegenschaftsdokumentationen (COLIDO),
- Datenspeicher Wohnungspolitik (DSWP),
- Datenspeicher Gesellschaftliche Einrichtungen (DSGE),
- Reisebüro Jugendtourist (nur in Potsdam).

5.6.2 Der Einigungsvertrag und das Zentrale Einwohnerregister

³⁶

vgl. Personendatenbank des BPD - Herzstück des personenbezogenen Datenflusses in der DDR, Anlage 3

Der Einigungsvertrag sieht vor³⁷, daß das Zentrale Einwohnerregister einschließlich des Rechenzentrums (ZER - neue Bezeichnung für Personendatenbank des BPD) als gemeinsame Einrichtung der neuen Länder einschließlich Berlins die "Aufgaben des Meldewesens wahrnimmt.....solange die örtlichen Melderegister ihre Aufgaben nicht ohne das zentrale Register erfüllen können". Diese Überleitungsphase war an vier Maßgaben gebunden:

- Die PKZ kann als "Ordnungsnummer" im ZER selbst verwendet werden, "soweit und solange sie für die Weiterführung des Melderegisters erforderlich ist".
- Der DDR-Meldedatenbestand ist an die Vorschriften des Melderechtsrahmengesetzes (MRRG) vom 16. August 1980³⁸ der Bundesrepublik anzupassen.
- Die Datenbestände des DDR-Meldedatenbestandes, die für die Aufgabenerfüllung anderer "Fachbereichsverwaltungen" von Bedeutung sind, sind diesen ggf. zu überführen und danach im ZER-Datenbestand zu löschen.
- Das ZER ist bis spätestens am 31. Dezember 1992 aufzulösen.

5.6.3 Die Umsetzung des Einigungsvertrages beim ZER

Die verwaltungsorganisatorische Anbindung des ZER blieb im Einigungsvertrag offen; die neuen Bundesländer vereinbarten am 12. September 1991 ihrerseits in einer "Verwaltungsvereinbarung" ohne Kabinettsvorlage die Weiterführung des ZER als gemeinsame Einrichtung der fünf neuen Bundesländer, "solange es Aufgaben des Meldewesens wahrnimmt und solange die örtlichen Melderegister ihre Aufgaben nicht erfüllen können". Ungeregelt blieb - und das führte in der Konsequenz zu erheblichen Streitigkeiten -, welches Land im bestellten Verwaltungsrat die Federführung übernimmt. Außerdem fühlte sich weder die Geschäftsführung des ZER noch der Verwaltungsrat für die Mitarbeiter aus der ehemaligen Zentralstelle für Projektentwicklung zuständig. Das Land Berlin war nur insofern beteiligt, als in einer Protokollnotiz zur Verwaltungsvereinbarung anteilige Kostenbeiträge für die Unterhaltung und spätere Auflösung des ZER sowie über die Zurverfügungstellung einer Online-Leitung zum Landeseinwohneramt (LEA) Berlin vereinbart wurde.

Schon in den ersten Monaten nach der Vereinigung hat der Bundesbeauftragte für den Datenschutz (BfD) seine vorübergehende Zuständigkeit wahrgenommen und dem ZER Informationsbesuche abgestattet. Dabei wurde ihm bei seinem ersten Besuch keine Einsicht in die PDB-Ordnung gewährt, da sie nach wie vor nach der alten Geheimhaltungsordnung der DDR als vertrauliche Verschlusssache galt. Zu dieser Zeit existierte noch ein komprimierter Rückversicherungsbestand (sog. Kopie) vom 16. Oktober 1989 für mögliche "Rehabilitationsansprüche", der erst nach mehrfachen Mahnungen des BfD gelöscht wurde. Er erhielt darüber eine Mitteilung.

Der BfD beanstandete, daß

- das ZER bis Ende 1990 seinen vertraglichen Verpflichtungen aus der DDR-Zeit gegenüber der Staatlichen Versicherung nachkam, deren Rechtsnachfolger, die Deutsche

³⁷ Art. 14 i.V.m. Anl. I, Kap. II, Sachgeb. C, Abschn. III, Ziff. 4, Buchst. b und c EVertr.

³⁸ BGBl 1980 I, S. 1423, i.d.F.d. Änd. v. 24. Februar 1983, BGBl 1983 I, S. 179

Versicherungs AG, der Auffassung war, die Datensätze von ca. 600.000 Rentnern einschließlich deren PKZ für Weitergaben von Daten an die Rentenversicherung zu benötigen und

- die PKZ als Ordnungsmerkmal selber zum Austausch von Daten mit den Meldebehörden weiterverwandt wurde. Das Verfahren wurde daraufhin erst im Laufe des Jahres 1991 eingestellt.

Der BfD hat sich im Laufe des Jahres 1991 intensiv mit der Zulässigkeit der im ZER-Datensatz enthaltenen Daten beschäftigt und dazu in Ergänzung des § 2 MRRG den Datensatz für das Meldewesen (einheitlicher Bundes-/Länderteil) - DS-Meld - herangezogen. Dabei kam er zum Schluß, daß die Verfahrensstruktur des ZER so völlig anders als die melderechtlichen Verfahren der alten Bundesrepublik ist, daß eine Änderung nicht möglich ist. Dadurch müssen Datenfelder einschließlich der PKZ bis zur Auflösung dieser Einrichtung weitergeführt werden. Dies wäre insofern auch vertretbar, weil der DS-Meld zwar Grundlage für Übermittlungsdatensätze, aber nicht zwingend auch für Speicherdatensätze ist. Von dieser Meinung ausdrücklich ausgenommen waren allerdings die Felder

- Sterbedaten für Eltern,
- volljährige Kinder,
- Gemeinschaftsunterkünfte,
- Personalausweisnummer,
- Abmeldung nach außerhalb,
- Zugehörigkeit zu bewaffneten Organen und
- Erteilung von Erlaubnissen (Waffen, Gift und Sprengstoff).

Diese Felder - ausgenommen die letzten beiden - boten die Möglichkeit, den Familienverband herzustellen und dadurch z. B. die gegenwärtige Adresse der Schwester des Neffen aufzufinden, dessen Tante in Halle in zweiter Ehe mit dem Schwager des Antragsstellers verheiratet war.

5.6.4 Dateien der "Zentralstelle für Projektentwicklung"

Im Schreiben des Bundesministers des Innern (BMI) vom 27. September 1990 an den Ministerrat der DDR ist u.a. das Zentrale Einwohnerregister einschließlich Rechenzentrum als gemeinsame Einrichtung der neuen Länder aufgeführt; dies ist wahrscheinlich aber auf die Unkenntnis der Arbeitsweise der beiden Bereiche "Hauptabteilung Paß- und Meldewesen" und "Verwaltung/Datenverarbeitung" zurückzuführen. Alle in diesen beiden Bereichen zusammengefaßten Dienststellen³⁹ waren zwar durch detaillierte Arbeitsanweisungen für bestimmte Aufgaben selbständig verantwortlich, jedoch durch gemeinsame Nutzung des Rechenzentrums miteinander verflochten und damit aufeinander angewiesen. Hier ist der Grund zu suchen, warum es nach dem 3. Oktober 1990 beim ZER zu keiner "Fortführung" von zwei ehemaligen DDR-Dienststellen aus den o. a. Bereichen, sondern zu einer schrittweisen Fusion dieser beiden Bereiche gekommen ist. Damit floß auch die "Zentralstelle für Projektentwicklung" ins ZER ein, die sich früher ausschließlich mit speziellen Projekten für Polizeidienststellen und das Ministerium für Staatssicherheit befaßt hatte, die nachfolgend lediglich zusammengefaßt aufgeführt sind:

- Bestand inhaftierter Bürger sowie statistische Angaben zu ihrem Gesundheitszustand und ihrem Arbeitsvermögen,
- Angaben zur Kriminal-, Fahndungs-, Brand-, Disziplinar- und Straßenverkehrsunfallstatistik,

³⁹

vgl. Anlage 3

- Informationen über Ordnungswidrigkeiten auf den Transitwegen,
- Aussagen zur Personalstruktur und dem Kaderbestand der Deutschen Volkspolizei und der Transportpolizei,
- Angaben über Fahrzeugzulassungen und Führerscheininformationen.

Nach Angaben des ZER wurden alle Datenträger dieser sog. "Allgemeinen Projekte" von Oktober bis Dezember 1990 vom Rechenzentrum des ZER archiviert.

Ende April 1992 versuchte ich beim brandenburgischen Innenministerium (MdI), diese Projekte in Hinblick auf die bevorstehende Auflösung des ZER zu thematisieren. Zu diesem Zeitpunkt hatte sich aber das Ministerium offensichtlich noch nicht mit diesen DV-Projekten auseinandergesetzt, obwohl es hierüber - bemerkenswerterweise allerdings erst Ende Januar 1992 - vom ZER Informationen erhalten hatte. Darüber hinaus wurde die Zuständigkeit mit Hinweis auf die Verwaltungsvereinbarung bezweifelt. Die politische Brisanz der Datenbestände konnte allerdings vom MdI nicht in Abrede gestellt werden. Deswegen kamen im Mai/Juni 1992 gemeinsame Gespräche mit leitenden Mitarbeitern des ZER zustande, wobei es mir vor allem um eine vollständige Auflistung der Projekte und die Aufklärung der Datenfelder bei den einzelnen Dateien ankam. Nach und nach hat daraufhin das ZER die gewünschten Informationen zur Verfügung gestellt.

Auch den anderen Datenschutzbeauftragten der neuen Länder einschließlich Berlins war die Situation im ZER lange Zeit nicht bewußt. Mein auf der Sitzung des Arbeitskreises Datenschutz in den neuen Ländern am 14. Mai 1992 gegebener Situationsbericht bewirkte von da an ein weitgehend koordiniertes Vorgehen der Datenschutzbeauftragten. In diesem Zusammenhang wurden der Berliner und der brandenburgische Datenschutzbeauftragte mit einer gemeinsamen Prüfung des ZER beauftragt⁴⁰. Die Landesbeauftragten machten außerdem ihre jeweiligen Innen- und Justizminister auf die Situation im ZER aufmerksam und forderten von ihnen eine schnellstmögliche Bewertung dieser Altdatenbestände hinsichtlich weiterer Nutzung bzw. Löschung. Von meiner Seite ist darüber hinaus noch das Brandenburgische Landeshauptarchiv angesprochen worden. Gleichzeitig erging an die Melderechtsreferenten die dringende Bitte, in ähnlicher Weise wie die Datenschutzbeauftragten aktiv zu werden.

Weil die Verlässlichkeit der Mitarbeiter und die Gesamtsituation im ZER schwer einzuschätzen waren, beabsichtigte der brandenburgische Innenminister, Anfang Juni 1992 die Datenbestände der ehemaligen Zentralstelle für Projektentwicklung und die dazugehörigen Unterlagen zunächst erst einmal im Landeskriminalamt (LKA) Brandenburg sicherzustellen. Der Abtransport sollte unangekündigt an einem Tag per LKW ohne spezielle Transportbehälter stattfinden. Gegen diese Vorstellungen habe ich vehement Einspruch erhoben, da damit ein völlig unkalkulierbares Risiko für eine spätere Erschließung der personenbezogenen Daten bestanden hätte. Schließlich wurde Konsens dahingehend erzielt, daß Maßnahmen am 17. Juni 1992 davon abhängig gemacht werden, ob die Datenträger und Unterlagen vor Ort von den Datenträger des übrigen ZER gesondert verschlossen und gesichert aufbewahrt werden können. Dies ist schließlich geschehen. Darüber hinaus wurden die für die Projekte zuständigen Mitarbeiter bis auf weiteres vom Dienst suspendiert.

Die von den Datenschutzbeauftragten und den Melderechtsreferenten erhoffte Resonanz der auf die sog. "Allgemeinen Projekte" angesprochenen Ministerien und anderen Stellen auf Bundes- und Länderebene kam - wenn überhaupt - nur sehr stark zeitlich verzögert und unscharf.

Letztendlich sind nur Datenträger von vier der in der Anlage⁴¹ aufgeführten Projekten an Bundesbehörden übergeben worden:

- Nr. 7 ("Personal-/Kaderbestand der Deutschen Volkspolizei") bereits 1991 an das BMI,
- Nr. 11 ("Straßenverkehrsunfallstatistik der Deutschen Demokratischen Republik") an das Bundesamt für Statistik,
- Nr. 15-17 ("Bestand der Inhaftierten", "Statistische Berichterstattung über den Arbeitseinsatz Strafgefangener", "Strafgefangenen- und Verhaftetendatei") an das Bundesarchiv als Annex zu einem bereits dort existierenden Papierausdruck,
- Nr. 21 ("Kriminalstatistik") in Absprache mit den anderen neuen Bundesländern an das LKA Sachsen.

Letzteres sollte bereits auf Empfehlung des BfD im ZER durch die ehemaligen Bearbeiter der Zentralstelle für Projektentwicklung anonymisiert und der bundesdeutschen Kriminalstatistik angepaßt werden. Durch die Demotivation und die fehlende Beaufsichtigung des betreffenden Personenkreises ist dies nicht mehr bis zum Schließen des ZER zustande gekommen, weshalb letztendlich der aktuelle Bearbeitungsstand dem LKA Sachsen übergeben wurde. Der Rest der Projektdatenbestände ist entsprechend dem Einigungsvertrag⁴² dem Bundesarchiv - Außenstelle Berlin - in Obhut gegeben worden.

Bis zum Abschluß möglicher Rehabilitierungsverfahren, z.B. im Rahmen des SED-Unrechtsbereinigungsgesetzes ist somit davon auszugehen, daß ehemaligen Strafgefangenen der DDR mit dem Papierausdruck der Strafgefangenendateien Hinweise für die Durchsetzung eventueller Ansprüche zur Verfügung stehen. Bei allen anderen ins Bundesarchiv verbrachten Dateien ist jedoch die künftige Lesbarkeit sehr fraglich. Eine Datenpflege hat seit Ende 1990 nicht mehr stattgefunden. Außerdem sind dazu ESER-Hardware, aber auch spezielle Kenntnisse der Aufbereitung der Projektdaten notwendig, weil die Daten verschlüsselt gespeichert und brauchbare Projektbeschreibungen nicht in jedem Fall auffindbar sind. Darüber hätte vor der Schließung des ZER ein verantwortliches Gremium abschließend entscheiden müssen. Ein solches Gremium hat sich jedoch nicht gefunden, so daß auch nie eine qualifizierte Untersuchung der Informationen vorgenommen wurde.

5.6.5 Datenschutzrechtliche Überprüfung am 31. August 1992

Von den Kollegen in den neuen Bundesländern erhielt ich zusammen mit dem Berliner Datenschutzbeauftragten am 14. Mai 1992 den Auftrag, so schnell wie möglich eine datenschutzrechtliche Prüfung im ZER vorzunehmen. Auf Bitten der Melderechtsreferenten erfolgte die Prüfung erst am 31. August 1992. Dabei sollten im wesentlichen die für eine ordnungsgemäße Abwicklung und Auflösung des ZER bedeutsamen Sachverhalte in Augenschein genommen werden:

- Stand und Durchführung des Verfahrens bei der Übergabe der Meldedaten an die abfordernden Kommunen,
- Voraussetzungen für die geordnete Abwicklung des ZER,

⁴¹ Anlage der Entschließung der Datenschutzbeauftragten der neuen Länder vom 25. September 1992, Anlage 4

⁴² Anl. I, Kap. II, Sachgeb. C, Abschn. II, Ziff.3, Buchst. c EVertr.

- Überprüfung des ZER-Datensatzes,
- Verbleib des Datenbestandes der ehemaligen Zentralstelle für Projektentwicklung,
- interne Kontrolle des Datenschutzes im ZER.

Das ZER sah die schnelle Übergabe der Meldedaten gewährleistet. Bis zum 21. August 1992 war bereits folgender Stand erreicht:

Brandenburg	89,78 %
Mecklenburg-Vorpommern	92,52 %
Sachsen	96,79 %
Sachsen-Anhalt	98,03 %
Thüringen	66,53 %

Mit einem planmäßigen Abschluß der Datenübergabe wurde trotz des unterschiedlichen Standes bei den einzelnen Ländern bis spätestens 1. November 1992 gerechnet. (Zum Zeitpunkt der vorgezogenen Schließung des ZER hatten alle Länder ihren Meldebestand vollständig übernommen.) Die Prüfung konzentrierte sich daher auf die Datenträgerkontrolle⁴³ und dabei besonders auf die Organisation der Datenträgerverwaltung.

Insgesamt lagerten im ZER

1.209 100-Megabyte-Wechselplatten, 254 29-Megabyte-Wechselplatten, etwa 33.000 Magnetbänder und etwa 20.000 Disketten.

Letztere fungierten zu DDR-Zeiten als Datenträger für den Kurierdienst zwischen ZER und Polizeimeldestelle. Die letzte Inventur des riesigen Bestandes an verschiedenen Datenträgern, von denen täglich ca. 200 - 500 an den Rechnern genutzt wurden, hatte 1990 stattgefunden. Trotz einer vorhandenen PC-orientierten Datenträgerverwaltung entstand der Eindruck, daß kein Überblick vorhanden war. Begünstigt durch die großzügig gehandhabte Ein- und Ausgangskontrolle hätten jederzeit unbemerkt Datenträger entwendet werden können. Es wurde daher die dringende Empfehlung ausgesprochen, noch vor Auflösung des ZER unter externer Aufsicht eine Inventur des Datenträgerbestandes durchzuführen. Dabei sollte festgestellt werden, ob und in welchem Umfang Datenträger nicht mehr auffindbar sind. Dies wäre außerdem eine unabdingbare Voraussetzung für die ordnungsgemäße Auflösung des ZER gewesen.

Bemängelt wurde, daß eine Konzeption zur Auflösung der Einrichtung fehlte. Während über die Kündigung des Personals, die spätere Verwendung der Gebäude und der Hardware bereits konkrete Vorstellungen bestanden, war völlig unklar, was mit den Datenträgern und den Programmen mit den dazugehörigen Dokumentationen geschehen soll. In einer von den Datenschutzbeauftragten der neuen Länder, Berlins und des Bundes am 25. September 1992 in Kleinmachnow gefaßten EntschlieÙung⁴⁴ wurde deshalb gefordert, daß zur Wahrung schutzwürdiger Belange der Betroffenen und für Zwecke der juristischen und historischen Aufarbeitung diese Datenbestände nicht gelöscht werden dürfen, sondern bis auf weiteres in behördliche Obhut zu nehmen sind. Weiterhin empfahlen die Datenschutzbeauftragten zur ordnungsgemäßen Auflösung des ZER die Einrichtung einer Abwicklungsstelle. Beiden Vorschlägen sind letztendlich auch die Innenministerien der neuen Länder als zuständige Aufsichtsbehörden nachgekommen.

⁴³ § 10 Abs. 2 Nr. 2 Bbg DSG

⁴⁴ EntschlieÙung der Datenschutzbeauftragten der neuen Länder vom 25. September 1992, Anlage 4

Das ZER benutzte nach wie vor die PKZ als internes Ordnungsmerkmal; eine umfassende Umstellung dieses für das ZER maßgebliche Ordnungsmerkmal ist nicht vorgenommen worden. Nach wie vor wurden für Neugeborene PKZ vergeben. Bei den Übergaben der Meldedaten an die Gemeinden wurden diese Daten mit einem eigenen Ordnungsmerkmal anstelle der PKZ versehen. Auf den ausgedruckten Kreismeldekarteien blieb die PKZ nach wie vor enthalten. Hier erwiesen sich die Regelungen des Einigungsvertrages als nicht umsetzbar.

Folgende nach dem MRRG melderechtsfremden Daten aus dem DDR-Meldedatenbestand waren noch unverändert gespeichert, obwohl der BfD bereits im August 1991 die Löschung bzw. Klärung der Übernahme gefordert hatte.⁴⁵

- Titel,
- Sterbedatum Mutter/Vater,
- Staatsangehörigkeit,
- Paßdaten,
- Aufenthaltsgrund, Heimatpaß, Dokument,
- Haft- und Haftentlassung und
- Führerscheindaten.

Darüber hinaus wurde festgestellt:

- Die Datenbestände des ehemaligen Büros für Reiseangelegenheiten sind dem Landeseinwohneramt Berlin (LEA) übergeben worden. Dies ist unzulässig, da die Daten für die Aufgabenerfüllung dieser Einrichtung nicht erforderlich sind. Sie sind deshalb dort zu sperren. Die Länder müssen dem LEA möglichst bald mitteilen, wie es mit ihren Datenbeständen verfahren soll.
- Auch das Ausländerzentralregister erhielt Anfang 1991 zweimal Daten aus dem ZER.
- Bis zur Schließung des ZER hatte das LKA Brandenburg einen Online-Zugriff auf den gesamten Meldedatenbestand der fünf neuen Länder. Dies war jedoch nur im Fall von noch nicht übergebenen Daten zulässig.⁴⁶

Für die behördliche Datenschutzbeauftragte - pikanterweise die frühere Sicherheitsbeauftragte - existierte weder eine schriftliche Aufgabenzuweisung noch eine verbindliche Kompetenz. 1990 waren ihr lediglich mündlich die Aufgaben zugewiesen worden, die sich aus der Umsetzung der seit dieser Zeit geltenden Datenschutzgesetze ergaben; dies schloß keine interne Prüfkompetenz ein. Aktualisierte Sicherheitskonzepte existierten nicht. Formal galten die alten technisch-organisatorischen Sicherungsmaßnahmen der DDR fort, wobei allerdings die strenge Abriegelung des Objekts aufgehoben worden war. Zusätzlich war lediglich ein Magnetkarten-Sicherungssystem für die Außenbereiche eingeführt worden. Ausscheidende Mitarbeiter mußten keine spezielle Verpflichtungserklärung unterschreiben. Paßwortlöschung, Schlüsselabgabe usw. wurden im Rahmen der Abarbeitung eines Laufzettels geregelt. Insofern bestand kein wirksamer interner Datenschutz.

5.6.6 PKZ - bis auf weiteres unverzichtbar

Das ZER stellte - einvernehmlich zwischen den Ländern vereinbart - seine Arbeit am 13. Oktober 1992 ein. Seitdem wird es durch einen Auflösungsstab - bestehend aus ehemaligen Mitarbeitern des ZER und unter der Aufsicht des Referats I/4 des Brandenburgischen

⁴⁵ s.o., 5.6.3

⁴⁶ vgl. Anl. I, Kap. II, Sachgeb. C, Abschn. III, Ziff. 4 Buchst. c) aa) und g) EVertr.

Innenministeriums - aufgelöst. Insoweit wird dem Einigungsvertrag Rechnung getragen; dagegen wird die Festlegung des Einigungsvertrages, die PKZ spätestens am 31. Dezember 1992 aus allen Dateien der Verwaltungen zu löschen, bis auf weiteres nicht umgesetzt.

Bereits 1991 hatte der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (Bundesbeauftragter) die Bitte geäußert, die PKZ in Einzelfällen zu entschlüsseln. Der Grund dafür waren aufgefundene Einzeldokumente mit PKZ (später ganze Listen mit insgesamt ca. 140.000 Angaben) ohne die dazugehörigen Klarnamen. Der BfD hielt diese Übermittlung nach § 18 Abs. 2 MRRG für zulässig; seiner Meinung kann nicht uneingeschränkt zugestimmt werden. Auch nach dem am 20. Dezember 1991 verabschiedeten Stasi-Unterlagen-Gesetz (StUG)⁴⁷ ist gem. § 19 die Übermittlung von PKZ durch den Bundesbeauftragten lediglich zum Zweck der Identitätsfeststellung zulässig. Er übermittelt damit eigene Daten an eine andere öffentliche Stelle, die zur Verfolgung der in § 20 Abs. 1 genannten Zwecke erforderlich sind. Es ist dagegen fraglich, ob § 7 Abs. 1 StUG, der öffentliche Stellen verpflichtet, den Bundesbeauftragten bei seinen Ermittlungen zum Auffinden der Unterlagen des MfS zu unterstützen, als Rechtsgrundlage für die Übermittlung der PKZ herangezogen werden kann.

Unberücksichtigt blieb bei der Zustimmung des BfD die Verwendung der PKZ über den 31. Dezember 1992 hinaus. Auch die Praxis der PKZ-Erhebung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes für Anfragen beim Bundesbeauftragten ist unzulässig, wenn nicht vom 01. Januar 1993 an eine Rechtsgrundlage dafür geschaffen wird. Nicht zuletzt ist die Überlassung der PKZ insbesondere an die Behörde des Bundesbeauftragten mit einer politischen Brisanz verbunden, die nach Meinung aller Datenschutzbeauftragter der neuen Länder eine eindeutige gesetzliche Regelung unerlässlich macht. Die Ergänzung des StUG hätte beispielsweise diesem Sachverhalt Rechnung getragen.

Im Verlaufe des Jahres 1992 setzte ein wahrer Run auf die Meldedaten im ZER ein. Neben dem Bundesbeauftragten wollten die Wehrmachts-Auskunftsstelle/Deutsche Dienststelle (WAST) und die Zentrale Ermittlungsstelle von Regierungs- und Vereinigungskriminalität (ZERV) diese Daten erhalten wissen. Unklar blieb, inwieweit auch im Gesundheitsbereich bei Regreßansprüchen an die Wismut AG bzw. in der Nachfolgeeinrichtung des Zentralinstituts für Arbeitsmedizin diese Daten einmal Bedeutung erlangen könnten.

Die Problematik ist abschließend auf einer von mir vorgeschlagenen gemeinsamen Sitzung der Datenschutzbeauftragten und der Melderechtsreferenten am 30. Oktober 1992 im ZER diskutiert worden. Dabei bestand Konsens, einen reduzierten Datenbestand einschließlich der PKZ von Volljährigen an den Bundesbeauftragten zu übergeben. In der Frage, ob dazu eine gesetzliche Grundlage erforderlich sei, gab es jedoch unterschiedliche Auffassungen. Das BMI und der BfD sahen in der PKZ nach dem MRRG ein melderechtsfremdes Datum, das daher an andere Fachbereichsverwaltungen, u.a. der Behörde des Bundesbeauftragten, gem. Einigungsvertrag übergeben werden kann. Für die DDR-Meldedatei stellte die PKZ aber das primäre Ordnungsmerkmal dar, das nach dem Einigungsvertrag dem Lösungsgebot unterliegt.

Dem haben sich die Innenministerien der neuen Länder angeschlossen und den unterdessen reduzierten Einwohnerdatenbestand des ZER in die Obhut des Bundesarchivs gegeben. Eine Löschung dieses Datenbestandes sollte bis zum 31. Dezember 1992 nicht erfolgen, sofern die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Aufbewahrung über den 31. Dezember 1992 hinaus in Angriff genommen wird. Der Berliner Datenschutzbeauftragte und ich haben deshalb Ende 1992 in einem gemeinsamen Schreiben an den brandenburgischen Innenminister noch einmal ausdrücklich auf das bestehende Verwertungsverbot hingewiesen.

Der Innenausschuß des Deutschen Bundestages hat es in seiner Sitzung im Dezember 1992

⁴⁷

BGBl 1991 I, S. 2272

abgelehnt, eine Novellierung des StUG zur Regelung dieser Einzelfrage in Erwägung zu ziehen.

Die Notwendigkeit einer materiell-rechtlichen Regelung macht noch einmal deutlich, wie weit die PKZ das Gesellschaftssystem der ehemaligen DDR durchwurzelt hatte. Der politische Wille des Einigungsvertrages war machtlos, sie aus dem Umfeld der jetzigen Bundesbürger einfach zu löschen. Ob dies zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses schon abzusehen war, ist dabei letztlich von sekundärer Bedeutung.

6. Zur aktuellen Situation des Datenschutzes in den kommunalen Verwaltungsbehörden - Beratungstour durch das Land

6.1 Ziel der Beratungsbesuche

In einer konzertierten Aktion haben wir im Laufe des Monats November bei neun Verwaltungsbehörden des Landes Informations- und Beratungsbesuche durchgeführt. Dabei erfolgte die Auswahl mit dem Ziel, einen allgemeinen Einblick in die Arbeitsweise der einzelnen Behördenstufen zu erhalten. So wurden drei kleinere Ämter, drei Landratsämter und drei kreisfreie Städte in verschiedenen Regionen des Landes besucht. Diese Behörden erhielten vorher einen kurzen Fragebogen zur Erfassung des Ist-Zustandes mit dem ausdrücklichen Hinweis, daß es sich nicht um eine datenschutzrechtliche Überprüfung, sondern um einen Beratungsbesuch handelt. Daher haben wir auch bei groben Verletzungen der Datenschutzbestimmungen von förmlichen Beanstandungen gem. § 25 Bbg DSG abgesehen.

Das Ziel der Beratungsbesuche bestand darin,

- die aktuelle Situation und Probleme des Datenschutzes vor Ort kennenzulernen und Ratschläge zur Problembewältigung zu erteilen,
- die Verwaltungen für das Recht der Bürger auf informationelle Selbstbestimmung entsprechend Artikel 11 der brandenburgischen Verfassung zu sensibilisieren und auf die wichtigsten Datenschutzbestimmungen hinzuweisen,
- die Aufgaben und Befugnisse des Landesbeauftragten für den Datenschutz zu erläutern.

6.2 Allgemeine Eindrücke

Allgemein fanden die Beratungsbesuche große Zustimmung. Unsere Hinweise und Anregungen sowie die überreichten Informationsmaterialien wurden interessiert entgegengenommen.⁴⁸ (Anmerkung: Seit Dezember 1992 stellen wir außerdem auf Bestellung ein spezielles Informationsheft zum Brandenburgischen Datenschutzgesetz für Bürger und Behörden zur Verfügung.)

In den einzelnen Kommunalverwaltungen bestehen sehr unterschiedliche fachliche Voraussetzungen - von Mitarbeitern in einigen neugebildeten Ämtern, die sich mit großem persönlichen Einsatz erstmalig mit einem Computer befassen, bis hin zu langjährigen versierten Spezialisten auf dem Gebiet der Rechentechnik in größeren Verwaltungseinheiten. Die noch nicht abgeschlossene Ämterbildung wirkte sich bislang verständlicherweise hemmend auf die technische Ausstattung und die Motivation der Mitarbeiter aus. So erschien es oft schon deshalb nicht angebracht, die Beseitigung zum Teil gravierender sicherheitstechnischer Mängel zu fordern, weil eine Auflösung oder Verlagerung des Amtes geplant war oder unmittelbar bevorstand.

Die Fülle der neu erscheinenden Gesetze und Verordnungen führt zu einer nicht zu überschenden Überforderung vieler Verwaltungsmitarbeiter. So gaben mehrere Behördenleiter ehrlich zu, daß sie sich aus zeitlichen Gründen erstmalig anlässlich der Ankündigung unseres Beratungsbesuches über Fragen des Datenschutzes gründlicher informieren konnten. Dringende Tagesprobleme und mangelnde Kenntnisse über die Möglichkeiten eines Datenmißbrauchs lassen den Datenschutz als eine Art Luxus, den man sich erst später leisten kann, in den Hintergrund treten. Besonders negativ wirkt sich eine allgemein verbreitete Unkenntnis über wesentliche gesetzliche Bestimmungen - nicht nur auf dem Gebiet des Datenschutzes - aus. Es ist allerdings abzusehen, daß dem nicht nur durch Fortbildungsmaßnahmen, sondern auch durch die tägliche Arbeit zunehmend abgeholfen wird. Teilweise findet man auch noch die aus alten Zeiten stammende Meinung, daß man erst nach entsprechender Anweisung von übergeordneten Behörden auf neue gesetzliche Regelungen reagieren müsse.

6.3 Verbleib von Altdatenbeständen

Nur in Ausnahmefällen wurde entsprechend § 34 Bbg DSG und dem dazu erlassenen Rundschreiben des Ministeriums des Innern vom 16.03.1992 verfahren.⁴⁹

Einige Amtsleiter sahen sich aus zeitlichen und personellen Gründen nicht in der Lage, mit ihren Altdatenbeständen entsprechend zu verfahren, bzw. wußten von deren Verbleib nichts, da sie ihr Amt erst lange nach der Vereinigung angetreten hatten. Zum Teil berichtete man uns von Verbrennungsaktionen in Zentralheizungsanlagen durch ehemalige Bürgermeister. In einigen kleineren Gemeinden, deren Verwaltungen inzwischen aufgelöst wurden, sollen die Unterlagen von den weiterhin ehrenamtlich tätigen Bürgermeistern übernommen worden sein. Oft fanden wir in verwaisten Schrankwänden oder Lagerräumen Berge von alten Aktenordnern, deren Inhalt und Bedeutung keiner kannte. An anderen Orten - vor allem dort, wo die traditionelle Gemeindeverwaltung unverändert erhalten blieb - sind die Altaktenbestände in kommunalen Archiven vorbildlich gesichert. Teilweise scheiterte die Lagerung der Altdatenbestände in den Kreis- oder Stadtarchiven aber daran, daß diese die Übernahme der Dokumente mit der Begründung ablehnten, sie seien nicht archivierungswürdig.

6.4 Aufbau des neuen Meldewesens in Brandenburg

Das Meldewesen der Bundesrepublik Deutschland ist Aufgabe der einzelnen Bundesländer. Die dezentrale Organisation ergibt sich aus Art. 72 und 74 Grundgesetz, das dem Bund auf diesem Gebiet nur die Rahmengesetzgebungskompetenz zuweist.

Im Gegensatz dazu organisierte die ehemalige DDR das Meldewesen zentral als Aufgabe der Polizei. Ziel war, durch lückenlose Erfassung der Einwohner nicht nur die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten, sondern auch den Informationsbedarf aller staatlichen Bereiche abzudecken. Dazu unterhielt das Innenministerium als Kernstück des Meldewesens die Personendatenbank (PDB) im Rechenzentrum Berlin-Biesdorf. Aber auch auf den unteren Ebenen des polizeilichen Meldewesens⁵⁰ gab es umfangreiche Datenbestände.

Die örtlichen Meldestellen der Volkspolizei/Kreisämter (VPKÄ) bearbeiteten "normale" Vorgänge wie z. B. die An- und Abmeldungen und führten nicht nur die Kreismeldekartei (alle Einwohner des Kreises alphabetisch sortiert), sondern auch Karteien, in denen die Einwohner nach Straßen und Hausnummern sortiert waren. Neben den eigentlichen Meldedaten wie Name, Anschrift, Geburtsort oder Geburtsdatum enthielten die Karteikarten polizeiliche Vermerke wie "kriminell, Fahndung, Haftzeiten, Aufenthaltsbeschränkungen, Waffenschein" usw.

⁴⁹ s.o., 5.2.3

⁵⁰ s.o., 5.6.1

Dieses Meldewesen galt es nach der Einigung in die dezentrale bundesrechtliche Organisation zu überführen. Der Einigungsvertrag⁵¹ setzte hierzu eine Frist bis zum 31.12.1992. Bis dahin sollte das Zentrale Einwohnerregister (ZER) der ehemaligen DDR - bereinigt von einigen der größten Verstöße gegen das Melderechtsrahmengesetz (MRRG) - als gemeinsame Aufgabe der neuen Bundesländer und Berlins weitergeführt werden, um so die Kontinuität des Meldewesens zu garantieren. Brandenburg beabsichtigte, den Aufbau des eigenen dezentralen Meldewesens bis September 1992 abzuschließen. Zu diesem Zeitpunkt sollten die Kommunen die Meldedaten ihrer Einwohner übernommen haben.

Mit der Verabschiedung des Gesetzes über das Meldewesen im Land Brandenburg (BbgMeldeG) vom 25. Juni 1992⁵² war die rechtliche Grundlage geschaffen, um den Gemeinden die Aufgaben des Meldewesens zu übertragen. Zwei Durchführungsverordnungen zur An- und Abmeldung bzw. zur regelmäßigen Datenübermittlung an andere öffentliche Stellen, die die Aufgabenerfüllung im einzelnen regeln, folgten nach.

Für die Übergabe der Meldedaten an die Gemeinden stellte das ZER acht sogenannte Schnittstellen bereit. Damit wurden die Formatfestlegungen für die Daten und die Konvertierungsprogramme bezeichnet, die Computer- und Softwarehersteller, aber auch das ZER selbst für das Übergabeverfahren entwickelt hatten. Die Gemeinden konnten - nach Zustimmung des Mdi -⁵³ ihre Daten entweder direkt beim ZER abfordern oder eine Firma damit beauftragen, die die Daten vom ZER erhielt und den Gemeinden ein "betriebsbereites" Melderegister lieferten.

In vielen Kommunen, darunter die meisten von uns besuchten, nahmen die Meldestellen bereits im Mai bzw. Juni 1992 ihre Arbeit auf. Als Datenbasis hatten sie einen Testbestand ihrer Meldedaten aus dem ZER. Das ZER selbst betrieb nur noch das Rückmeldeverfahren und hielt so den Gesamtmeldedatenbestand auf dem aktuellen Stand. Erst wenn eine Gemeinde den Echtbestand (Kopie der auf die Gemeinde entfallenden aktuellen Daten) übernommen hatte, oblag der Meldestelle auch diese Aufgabe. Bis dahin sollten die Gemeindeverwaltungen Gelegenheit haben, mit ihrer Datenverarbeitungsanlage sowie den Meldeaufgaben vertraut zu werden.

Nicht alle Kommunen konnten jedoch so verfahren. Bedingt durch die langwierige Einrichtung der Ämter (denen die Meldeaufgaben zugewiesen waren) und durch die notwendigerweise vorgezogene Schließung des ZER im Oktober 1992⁵⁴ mußten einige wenige Kommunen ihre Meldedaten ohne Vorlauf übernehmen.

Vor diesem Hintergrund sind die im folgenden aufgelisteten Probleme zu sehen, die wir im November in den Meldestellen der von uns besuchten Gemeinden vorfanden:

- Überforderte Mitarbeiter

In kleineren Kommunen und vor allem in den neu errichteten Ämtern waren die Mitarbeiter der Meldestelle häufig ohne ausreichende Schulung oder Unterstützung zum ersten Mal mit Fragen des Meldewesens und der Datenverarbeitung konfrontiert.

⁵¹ Anl. I, Kap. II, Sachgeb. C, Abschn. III, Ziff. 4 EVertr.

⁵² GVBl 1992 I, S. 236

⁵³ § 37 Abs. 2 BbgMeldeG

⁵⁴ s.o., 5.6.6

Um die anfallenden Arbeiten dennoch zu bewältigen, griffen die Mitarbeiter häufig auf die Kreismeldekartekarten der ehemaligen Volkspolizei-Meldestellen zurück, die die Landratsämter an die zuständigen Gemeindepeldestellen verteilt hatten.

Gesetzliche Vorschriften - neben dem Meldegesetz und den Durchführungsverordnungen, das Datenschutzgesetz - wurden zur Aufgabenerfüllung nur selten herangezogen und waren deswegen auch kaum bekannt.

Immer wieder waren Mitarbeiter unsicher, ob sie anderen öffentlichen Stellen, wie z.B. der Polizei, dem Ordnungsamt, aber auch Abfallbeseitigungsfirmen, überhaupt Auskunft aus dem Melderegister geben dürften und auf welche Weise dies zu geschehen habe.⁵⁵ Andere wiederum sahen sich zu einer fast unbegrenzten Auskunftserteilung verpflichtet. So sind der Polizei auf deren telefonischen Anfrage hin mehrmals wöchentlich die Anschriften einer Vielzahl von Einwohnern übermittelt worden. Solche telefonischen Auskünfte auf "kurzem Amtsweg" haben wir für unzulässig erklärt, sie sollten nur in begründeten Einzelfällen vom Behördenleiter oder seinem Vertreter erteilt werden.

- Problematisches Melderegister

Einige Meldestellen hatten vom ZER einen lückenhaften Datenbestand erhalten, so daß bis zu 60% der Daten unrichtig waren. Ganze Straßenzüge und ihre Einwohner fehlten oder waren falschen Ortsteilen zugeordnet. Teilweise waren nur die Namen ohne den restlichen Datensatz übermittelt worden.

- Problematische Software

Einige Gemeinden haben Softwarepakete aus den alten Bundesländern, die den dortigen gesetzlichen Bestimmungen entsprechen, nicht aber dem brandenburgischen Meldegesetz. Das macht sich vor allem bei den regelmäßigen Datenübermittlungen an öffentliche Stellen bemerkbar. Ohne Anpassung würde beispielsweise der Polizei die Nummer des Personalausweises übermittelt, was nach der Durchführungsverordnung in Brandenburg nicht zulässig ist.

- Kuriosum "Verschwundene Daten"

Gemeinden, die ihr Melderegister mit einer bestimmten Schnittstelle vom ZER übernommen hatten, klagten, daß bei ansonsten gut funktionierendem Betrieb immer wieder mehrere Hunderte von Datensätzen verschwinden würden. Abhilfe könnte regelmäßig erst die Wartungsfirma schaffen. Es ließ sich nicht mehr nachvollziehen, worauf dieses "Verschwinden" zurückzuführen ist.

- Kreismeldekartei mit unzulässigen Dateneintragungen

Aus dem Vorhergesagten ergibt sich, daß die meisten Meldestellen weiterhin mit ihrem Bestand von Kreismeldekartekarten arbeiten und ihn in vielfältiger Weise zur täglichen Aufgabenerfüllung nutzen.

Nur in Ausnahmefällen fanden wir Karteikarten, die dem zulässigen Datensatz von § 3 BbgMeldG entsprachen. In diesen Fällen waren die unzulässigen Eintragungen zumeist nur durchgestrichen und damit noch lesbar. Dies entspricht nicht § 11 Abs. 1 BbgMeldG i.V.m. § 3 Abs. 2 Ziffer 6 Bbg DSG, wonach unzulässig gespeicherte Daten so zu löschen sind, daß man sie nicht mehr erkennen kann.

55

Datenübermittlungen aus dem Melderegister in Einzelfällen - Melderegisterauskünfte, Anlage 8

Nur mit der Maßgabe, die Karteikarten zu "bereinigen", darf die Meldestelle die Kreismeldekartei weiter verwenden. Anderenfalls muß sie in das zuständige Archiv überführt oder vernichtet werden. Um die Arbeitsfähigkeit durch eine Bereinigungsaktion nicht völlig zu binden, schien es uns hinnehmbar, die nicht gesetzmäßigen Eintragungen immer dann zu löschen, wenn die jeweilige Karteikarte im Zug der täglichen Aufgabenerfüllung benutzt wird. So bleibt auch die Möglichkeit erhalten, einen Restbestand von Kreismeldekarteikarten mit den Originaleintragungen zu archivieren.

6.5 Technische und organisatorische Maßnahmen des Datenschutzes

Während die technische Basis bei den kleineren Ämtern überwiegend mit PC-Anwendungen als Einzelplatzsystemen angelegt ist, werden in den größeren Verwaltungseinheiten Mehrplatzsysteme, lokale PC-Netze und leistungsfähigere Geräte der mittleren Datentechnik eingesetzt. In Einzelfällen nutzen Behörden über Einrichtungen der Datenfernübertragung das Dienstleistungsangebot größerer Rechenzentren zur Lösung ihrer Aufgaben. Erfreulicherweise finden Laptops, die für den Datenschutz ein besonderes Risiko darstellen, zur Verarbeitung personenbezogener Daten gegenwärtig keine Anwendung.

Alle bekannten Betriebssysteme befinden sich im Einsatz, wobei Bestrebungen zur Konzentration auf ein bestimmtes System innerhalb der Verwaltungseinheit, was besondere Vorteile im Rahmen der Systempflege und beim Datenaustausch bringt, deutlich zu erkennen sind. Mitunter stehen zentrale Vorgaben, Empfehlungen zum Einsatz einheitlicher Systeme oder Schenkungen aus Partnerstädten der alten Bundesländer diesen Bestrebungen entgegen. Hier werden die Kommunen vor schwerwiegende Entscheidungen gestellt, und sinnvolle Kompromisse lassen sich nur dann finden, wenn alle EDV-Anwendungen von der Konzeption bis zur Beschaffung innerhalb der Behörde über eine zentrale Stelle koordiniert werden. Der behördliche Datenschutzbeauftragte erhält dabei eine besondere Schlüsselposition.

Nach § 10 Bbg DSG ist jede öffentliche Stelle, die personenbezogene Daten verarbeitet, verpflichtet, entsprechende Sicherheitsvorkehrungen zur Einhaltung des Datenschutzes zu treffen. Die darin enthaltenen Grundsätze der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit stellen die Behörden vor die nicht leichte Entscheidung, die auf den speziellen Einsatzfall zugeschnittenen Datensicherungsmaßnahmen selbst festzulegen. Erforderlich sind danach nur solche Maßnahmen, deren Schutzwirkungen in einem angemessenen Verhältnis zum Aufwand stehen. Dieser richtet sich neben der Art der zu verarbeitenden geschützten Daten und dem damit möglichen Mißbrauch auch nach dem gesamten organisatorischen und territorialen Umfeld innerhalb der Einrichtung.

Entsprechend § 10 Abs. 2 Bbg DSG sind der unbefugte Zugang zu Datenverarbeitungsanlagen, mit denen personenbezogene Daten verarbeitet werden, und der unbefugte Zugriff auf die Datenbestände zu verhindern. Nur mit einer speziell für den Bereich der Datenverarbeitungsanlage eingerichteten Sicherheitszone, die entsprechend den konkreten Bedingungen sehr unterschiedlich ausgebildet sein kann, wird diese Forderung erfüllt. Während sie für größere Datenverarbeitungsanlagen im allgemeinen akzeptiert wird, glauben viele Anwender, bei einem "einfachen PC" keinen Bedarf dafür zu sehen. Die Notwendigkeit der geforderten Zugangs- und Zugriffskontrolle folgt aber nur aus der Verarbeitung personenbezogener Daten und ist in keiner Weise an die Größe der dazu genutzten Datenverarbeitungsanlage gebunden.

Besonders folgende Mängel fielen uns auf:

- Leicht zugängliche Türen und Fenster zu Räumen mit DV-Anlagen werden nicht in geeigneter Weise gesichert.
- Der Umgang mit den Schlüsseln zu Rechnerräumen oder zu den Datenträgern ist nicht verbindlich geregelt.

- Der berechtigte Benutzerkreis der DV-Anlage ist nicht festgelegt.
- Disketten, Drucklisten, DV-Belege werden in unverschlossenen Schränken verwahrt.
- Sicherheitskopien von Datenträgern werden gemeinsam mit den Originalen untergebracht.
- Vollständige Programmunterlagen fehlen.
- Die Art der Aufstellung von Bildschirm oder Drucker verhindert nicht, daß Besucher unbefugt Daten zur Kenntnis nehmen können.
- Bei Arbeitsunterbrechungen durch Pausen wird ein unbefugter Zugang zur DV-Anlage nicht wirksam verhindert.
- Fehldrucke und nicht mehr benötigte Belege oder Listen werden in ungeeigneter Weise vernichtet.
- Möglichkeiten zur individuellen Benutzeridentifikation durch Paßwort und differenzierte Zugriffsberechtigungen auf Programme und Daten sind nicht vorhanden oder werden falsch genutzt.

6.6 Umsetzung von Vorschriften des Brandenburgischen Datenschutzgesetzes

Zu den wesentlichen Bestandteilen der technischen und organisatorischen Aspekte des Datenschutzes gehört die Schaffung von Voraussetzungen für die Durchschaubarkeit, Beherrschbarkeit und Prüfbarkeit der Datenverarbeitung. Ohne Transparenz kann der Einsatz informationstechnischer Systeme nicht verantwortet werden, deshalb legt das Bbg DSG die Pflichten fest, die die Datenschutzkontrolle für die speichernde Stelle und den Landesbeauftragten für den Datenschutz als Kontrollbehörde erst ermöglichen. Da diese Vorschriften in den meisten Behörden noch nicht erfüllt sind, sollen hier die wichtigsten genannt werden:

- die im § 8 Abs. 1 geforderte schriftliche Festlegung der Dateibeschreibung,
- das im § 8 Abs. 7 geforderte Verzeichnis der Geräte, mit denen personenbezogene Daten automatisiert verarbeitet werden (Geräteregister),
- die nach § 24 Abs.1 an den Landesbeauftragten für den Datenschutz zu liefernden Dateibeschreibungen zur Führung des zentralen öffentlichen Dateienregisters,
- die aus § 10 abzuleitende Dienstanweisung zur innerbehördlichen Organisation des Datenschutzes,
- die aus § 6 folgende Verpflichtung auf das Datengeheimnis von Personen, die Zugang zu personenbezogenen Daten haben,
- die im § 7 Abs. 3 geforderte Freigabe von Programmsystemen, mit denen personenbezogene Daten verarbeitet werden,
- die aus § 7 abzuleitende vollständige Programmdokumentation für Programme, mit deren Hilfe personenbezogene Daten verarbeitet werden,
- bei Verarbeitung personenbezogener Daten im Auftrag die im § 11 geforderte

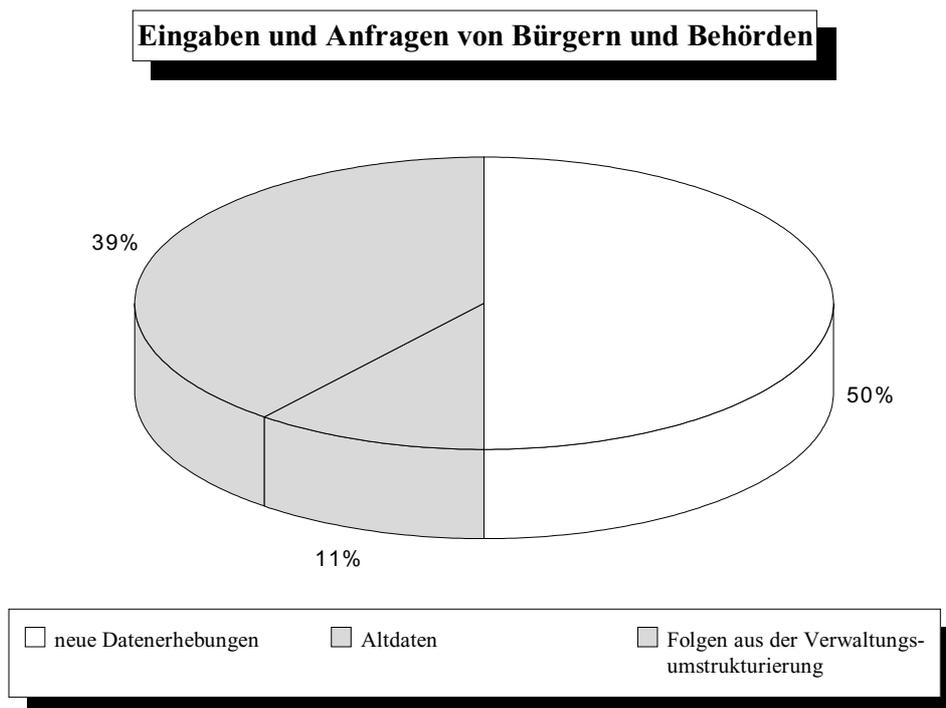
Vereinbarung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer und bei Bedarf die Zustimmung der zuständigen obersten Landesbehörde.

Zur datenschutzrechtlichen Selbstkontrolle der Behörden gehört es unter anderem auch, verbindlich festzulegen, wem die Verantwortung für die Realisierung der Vorschriften und die interne Kontrolle ihrer Einhaltung übertragen wird. Obwohl das Bbg DSG dazu keine Aussage enthält, läßt sich dies durch die Bestellung eines behördlichen Datenschutzbeauftragten am besten realisieren. In einem Merkblatt⁵⁶ haben wir seine Aufgaben formuliert.

7. Bürgereingaben

Die Zahl der Eingaben hat vor allem im zweiten Halbjahr kontinuierlich zugenommen. Im folgenden sind wir nicht auf alle Eingaben eingegangen, sondern haben diejenigen Sachverhalte ausgewählt, zu denen sich mehrere Bürger an uns gewandt haben. Ansonsten sind Eingaben der Bürger auch an anderer Stelle abgehandelt.⁵⁷

7.1 Begehrte Adressen im Zusammenhang mit Immobilien



Im März haben sich mehrere Bürger an uns gewandt, weil ihnen Makler- bzw. Immobilienfirmen unaufgefordert ihre Hilfe beim Verkauf der Häuser und Grundstücke in Potsdam und Umgebung angeboten hatten, für die die Petenten den zuständigen Ämtern Rückübertragungsansprüche angezeigt hatten. Eingabegrund war stets die Frage, woher die Firmen die Namen und Anschriften der Petenten sowie Angaben über den Besitz hatten. Zeitungsmeldungen berichteten von ähnlichen Fällen auch in anderen Städten. Danach sollten Listen mit Angaben über Rückübertragungsobjekte in Maklerkreisen kursieren.

Es lag nahe, den Ursprung dieser Listen in denjenigen Ämtern zu suchen, die mit der Rückübergabe von Immobilien befaßt waren. Am 16. März 1992 überprüften wir daher das Amt zur Regelung für offene Vermögensfragen (AROV) in Potsdam. Die Frage, ob einzelne Anschriften oder ganze Listen solcher Anschriften aus dem AROV an Makler- bzw. Immobilienfirmen gelangt sind, ließ sich durch die Überprüfung nicht klären. Sie deckte jedoch eine Reihe von organisatorischen und juristischen Mängeln auf, die die Weitergabe auch nicht ausschließen:

- Der Rechner erlaubt nur eine zeitlich begrenzte Kontrolle darüber, wer die gespeicherten Daten wann abgerufen hat.

- Der Informationsfluß zwischen AROV und anderen Ämtern des Magistrats von Potsdam wird nicht aktenkundig gemacht und läßt sich deshalb nicht nachvollziehen. Zusätzlich wird im Rahmen der Investitionsförderung nach § 3 Vermögensgesetz (VermG) i. d. F. v. 18. April 1991⁵⁸ einer Reihe von Ämtern eine Grundstücksliste mit Angaben zur Verfügung gestellt, die diese zur Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben nicht benötigen.
- Gegenüber Dritten hat das AROV im rechtlich zulässigen Rahmen Adreßvermittlungen vorgenommen. Darüber hinaus hat es aber auch Auskünfte über bereits gestellte Anträge an Dritte erteilt, die kein rechtliches Interesse an diesen Auskünften nachweisen konnten.⁵⁹

Wir haben diese Mängel dem Ministerium für Finanzen mitgeteilt, das schnelle Abhilfe zugesagt hat.

Der Verdacht, daß die Adressen auch aus dem Kreis ehemaliger Mitarbeiter der Wohnraumverwaltung stammen, ist nicht von der Hand zu weisen. Hier ist seit Januar 1991 ein staatsanwaltliches Ermittlungsverfahren anhängig.

7.2 Blaue Adreßbücher

Noch vor der Verabschiedung des Brandenburgischen Meldegesetzes vom 25. Juni 1992⁶⁰ begannen mehrere Städte mit den Vorbereitungen für ein Verzeichnis aller Einwohner und Firmen ihrer Kommunen, dem sogenannten Blauen Adreßbuch. Dazu gab es Eingaben. Viele Bürger wollten wissen, ob das Vorhaben ihrer Gemeinde rechtmäßig sei und ob sie zu Angaben verpflichtet seien.

Die Herausgabe der Adressen durch die Meldebehörden an einen Verlag, der das Adreßbuch herstellt, ist in den Meldegesetzen der Länder bzw. im Melderechtsrahmengesetz (MRRG) des Bundes geregelt und damit rechtmäßig. Die Bürger können dem jedoch widersprechen. Das gilt auch für die Weitergabe von Adressen an die Parteien zu Wahlwerbungszwecken.⁶¹ Die Umstände der Übergangszeit (Aufbau der Meldebehörden, fehlendes Landesgesetz) machten ein besonderes Verfahren notwendig, um die Rechte der Bürger zu wahren. Auf unseren Vorschlag hin hat das brandenburgische Innenministerium die Kommunen aufgefordert, die Bürger durch mehrmalige öffentliche Bekanntmachung auf ihr Widerspruchsrecht hinzuweisen. Mit Erfolg - so haben in einer Stadt gleich 25.000 Bürger der Aufnahme ihrer Anschrift in das Blaue Adreßbuch widersprochen!

Daß das Verfahren in einer Stadtverwaltung nicht rechtmäßig war, ergab sich aus der Eingabe eines Bürgers, dessen Anschrift trotz seines Widerspruchs im Adreßbuch aufgeführt war. Die Stadtverwaltung hatte dem Verlag den gesamten Datenbestand übermittelt. In einem zweiten Schritt erhielt der Verlag dann die Daten derjenigen Bürger, die der Weitergabe widersprochen hatten. Der Verlag selbst filterte diese Daten aus dem Gesamtbestand und erstellte mit der bereinigten Fassung das Adreßbuch. Dabei wurde versehentlich von der Kommune ein Bürger, der widersprochen hatte, dem Verlag mitgeteilt.

Bei der Übermittlung des Bestandes derjenigen Bürger, die widersprochen haben, handelt es sich um eine unrechtmäßige Datenübermittlung. Die Gemeinde selbst hätte diese in dem zur

⁵⁸ BGBI 1991 I, S. 957

⁵⁹ § 31 Abs. 2 VermG

⁶⁰ GVBl 1992 I, S. 236

⁶¹ § 33 BbgMeldeG

Übermittlung vorgesehenen Gesamtbestand löschen müssen, da es sich in diesem Fall um eine Datenübermittlung handelt, die nicht gegen den Widerspruch des Betroffenen erfolgen darf.⁶²

Darüber hinaus bestehen heute prinzipielle datenschutzrechtliche Bedenken gegen die Erstellung von Blauen Adreßbüchern, weil sie für den "Normalbürger" keine Informationen zur Verfügung stellen, die er nicht anderweitig erhalten kann. Sie stellen aber eine zusätzliche Informationsquelle dar, die nach elektronischer Umstrukturierung vom "grünen Tisch" mißbräuchlich genutzt werden kann. Beispielsweise lassen sich aus Vergleichen mit vorhergehenden Ausgaben aus den Adressen folgende Zusatzinformationen ableiten:

- Zusammenstellung der Bewohner von Altersheimen,
- Einfamilienhäuser, die nur von Einzelpersonen bewohnt werden,
- wer ist hinzugezogen,
- wer ist innerhalb der Kommune umgezogen,
- wer ist erst seit kurzer Zeit verheiratet (spezielle Zielgruppe für Werbungen),
- wer ist gerade 18 Jahre alt geworden (geschäftlich unerfahren und dennoch voll verantwortlich).

Kommunen in der alten Bundesrepublik haben deshalb im Interesse ihrer Bürger von der weiteren Erstellung der Blauen Adreßbücher abgesehen. Außerdem sollte der brandenburgische Gesetzgeber in Betracht ziehen, ob die in § 33 Abs. 3 BbgMeldeG enthaltene Widerspruchsregelung nicht in eine Zustimmungsregelung bei Gruppenauskünften geändert werden sollte.

7.3 Elternbeiträge zu Kita-Kosten

Viele Gemeinden Brandenburgs setzen zur Zeit die Elternbeiträge zu den Kitakosten fest. Dazu erhalten die Erziehungsberechtigten Erhebungsunterlagen, in denen das genaue Jahreseinkommen anzugeben ist. Die meisten Träger stützen sich bei der Festsetzung der Elternbeiträge auf die Empfehlung des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen⁶³, die nicht nur das Formular enthält, sondern auch eine Tabelle mit Einkommenskategorien, die zusammen mit Anzahl und Alter der betreuten Kinder die Grundlage für den Elternbeitrag bildet.

Viele Bürger haben sich an uns gewandt, weil sie sich in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung unzumutbar beeinträchtigt sehen, wenn sie ihr Jahreseinkommen im Zusammenhang mit der Betreuung ihrer Kinder offenlegen sollen. Erschwerend kommt für viele Betroffene hinzu, daß sie diese Auskunft der Kindergarten- bzw. Hortleitung oder den Klassenlehrern ihrer schulpflichtigen Kinder erteilen sollen. Die Beschwerden werden aus nachfolgenden Gründen zu Recht geführt.

- Mangelnde Erforderlichkeit der Datenerhebung:

Die Verpflichtung, personenbezogene Angaben - wozu auch das Jahreseinkommen zählt - zu machen, stellt einen Eingriff in die Grundrechte der Betroffenen dar, der nur hinnehmbar ist, wenn die Information erforderlich ist, um die Verwaltungsmaßnahme durchführen zu können. Das Bbg DSGVO knüpft in § 12 Abs. 1 die Erforderlichkeit nicht nur an die Aufgabenerfüllung der datenerhebenden Stelle, sondern auch an den damit verbundenen Zweck. Für den Zweck - nämlich die Festlegung des Elternbeitrages - ist die Erhebung des genauen Jahreseinkommens der Erziehungsberechtigten durch die Betreiber der Einrichtung nicht erforderlich. Die Verwaltung benötigt dazu nur die

⁶² a.a.O.

⁶³ AB1 1992, S. 1918

Selbsteinstufung der Erziehungsberechtigten in die oben erwähnte Tabelle.

Für die Speicherung, die erfolgt, wenn die Betroffenen das Jahreseinkommen - wie vorgesehen - auf dem Erklärungsformular vermerken, gilt das Vorhergesagte erst recht.

- Unzuständige Stelle

Die Verpflichtung zur Offenlegung personenbezogener Daten besteht für den Betroffenen nur gegenüber derjenigen Stelle, die die Informationen zur Erfüllung der ihr durch Gesetz zugewiesenen Aufgabe benötigt.⁶⁴ Es gehört nicht zu den gesetzlich zugewiesenen Aufgaben der Mitarbeiter von Kinderbetreuungseinrichtungen bzw. der Lehrer, die Elternbeiträge festzusetzen oder einzutreiben. Das ist vielmehr die Aufgabe der Betreiber solcher Einrichtungen.⁶⁵

Daraus folgt, daß die Erziehungsberechtigten die Angaben des Erklärungsformulars nur gegenüber dem Betreiber machen müssen. Das in vielen Gemeinden praktizierte Verfahren, die Leiter der Einrichtung bzw. die Klassenlehrer mit der Festsetzung der Elternbeiträge zu betrauen, ist nur hinnehmbar, wenn alle Beteiligten damit einverstanden sind.

Datenschutzrechtlich korrekt wäre das Verfahren, wenn die Betreiber der Betreuungseinrichtung den Erziehungsberechtigten die von der Gemeindeverwaltung beschlossene Tabelle bekanntgeben würden. Die Erziehungsberechtigten könnten sich dann selbst anhand des von ihnen errechneten Jahreseinkommens in die Tabelle einstufen und die Kategorie sowie den Elternbeitrag auf dem Erhebungsbogen vermerken.

Der Gemeindeverwaltung bleibt es unbenommen, einen geeigneten Einkommensnachweis einzusehen. Es stellt keinen unzulässigen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Erziehungsberechtigten dar, wenn sie in strittigen Einzelfällen ihre Selbsteinstufung glaubhaft machen. Dazu kann die Verwaltung sie auffordern, geeignete Unterlagen zur Einsicht vorzulegen. Es ist auch nicht zu beanstanden, wenn die Verwaltung registriert, daß sie die Selbsteinstufung der Erziehungsberechtigten überprüft hat und durch welche Unterlagen das geschehen ist. Auch in diesem Fall ist allerdings eine Notierung des genauen Jahreseinkommens der Erziehungsberechtigten nicht erforderlich. Wir haben sowohl Petenten als auch Trägern der Betreuungseinrichtungen (zumeist Gemeindeverwaltungen) unsere Auffassung mitgeteilt. Ebenso haben wir uns an das zuständige Ministerium gewandt und eine Umgestaltung des Erhebungsformulars sowie der Empfehlung⁶⁶ angeregt.

7.4 Erhebung von Kirchensteuern - berechtigte Irritation

Seit dem 03. Oktober 1990 ist das Gesetz zur Regelung des Kirchensteuerwesens auch für die neuen Länder geltendes Recht⁶⁷; erstmals war diese Kirchensteuervorschrift ab 01. Januar 1991 anzuwenden. Zur Umstellung auf dieses Steuersystem bedurfte es einer Einspeicherung des Merkmals "Religionszugehörigkeit" bei den Meldestellen bzw. in das damals noch funktionierende ZER. Zu diesem Zeitpunkt existierten in allen neuen Bundesländern noch keine Meldegesetze als materiell- rechtliche Grundlage dafür.

⁶⁴ § 12 Abs. 1 Bbg DSG

⁶⁵ § 17 Abs. 3 Kindertagesstättengesetz (Kita-Gesetz) vom 10. Juni 1992, GVBl I, S. 178

⁶⁶ AB1 1992, S. 1918

⁶⁷ Anl. II, Kap. IV, Abschn. I, Ziff. 5 EVertr.

Das Konsistorium der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg und das Bischöfliche Ordinariat Berlin vereinbarten deswegen zunächst mit dem brandenburgischen Innenministerium eine Regelung, die eine freiwillige Eintragung auf den Steuerkarten für 1991 vorsah und die, von den Meldestellen in Urlisten zusammengestellt, an das ZER weitergegeben wurden. Der damit erfaßte Personenkreis lag weit unter der Zahl der Mitgliederverzeichnisse, so daß die Kirchen zur Vervollständigung ihren Datenbestand auf Disketten zum Abgleich dem ZER zur Verfügung stellten. Der dadurch nacherfaßte Personenkreis wurde über diese Ersteintragung im Meldedatenbestand zu seiner Person schriftlich informiert und aufgefordert, den notwendigen Nachtrag der Konfessionszugehörigkeit auf seiner Steuerkarte durch die Meldebehörden vornehmen zu lassen.

Dies löste bei einem Teil der Betroffenen Empörung aus. Sie waren u. a. deswegen angeschrieben worden, weil sie vor vielen Jahren zwar getauft worden waren, aber sich schon lange nicht mehr dazugehörig fühlten oder ihren Austritt zu DDR-Zeiten zwar erklärt hatten, dies aber nicht notariell beglaubigt hatten, oder Geschwister eines Getauften waren. Wie mir von den Meldestellen mitgeteilt wurde, sind diese Berichtigungen hinsichtlich der Religionszugehörigkeit noch nach wie vor aktuell; inzwischen ist aber die materiell-rechtliche Grundlage für die Kirchensteuererhebung gegeben (§ 30 BbgMeldeG).

8. Behördenanfragen

8.1 Wissenschaftliche Untersuchungen - Zustimmung durch den Datenschutzbeauftragten?

Vorsorglich erging an mich der Antrag auf eine Unbedenklichkeitserklärung zur "Erfassung des Kohlgemüseverzehrs mittels individueller Erhebung im Stadt- und Landkreis Potsdam". Hier stellt sich die grundsätzliche Frage, ob der Datenschutzbeauftragte geplanten wissenschaftlichen Untersuchungen zuzustimmen hat. Dies ist mit einem eindeutigen Nein zu beantworten.

Im angeführten Fall ging es um die Bereitstellung eines repräsentativ ausgewählten Adressenpools von namentlich nicht bezeichneten Einwohnern einer bestimmten Region. Maßgebend ist hier das Brandenburgische Datenschutzgesetz (§ 28 Abs. 2 Buchst. b Bbg DSG), wonach öffentliche Stellen personenbezogene Daten nutzen dürfen, wenn "das öffentliche Interesse an der Durchführung des Forschungsvorhabens die schutzwürdigen Belange des Betroffenen überwiegt und der Zweck der Forschung nicht auf andere Weise erreicht werden kann". Diese Abwägung hat von der öffentlichen Stelle selbst bzw. von der die Studie in Auftrag gebenden Stelle zu erfolgen.

Der Datenschutzbeauftragte ist aber von einem derartigen Vorhaben nur zu unterrichten. Damit ist er in der Lage, konkrete Hinweise zu geben, wie der Eingriff ins Recht auf informationelle Selbstbestimmung möglichst gering gehalten werden kann, und zu kontrollieren, ob datenschutzrechtliche Verstöße aufgetreten sind.

In vorliegenden Fall sind folgende Forderungen aufgestellt worden:

- Im Anschreiben an den betroffenen Personenkreis ist zu vermerken, daß die Beteiligung auf freiwilliger Basis geschieht.
- Die Zweckbindung der vom Meldeamt zur Verfügung gestellten Adressen ist gem. § 13 Abs. 1 Bbg DSG einzuhalten.
- Die geplante Mehrfacherhebung macht zwischenzeitlich die getrennte Aufbewahrung des Adressensatzes und der Erhebungsunterlagen erforderlich; spätestens 4 Wochen nach Abschluß der Studie sind alle personenbezogenen Daten zu löschen.

8.2 IM-Überprüfung von Zeugen in parlamentarischen Untersuchungsausschüssen

Der seit Frühjahr 1992 tagende "Stolpe-Untersuchungsausschuß" hielt es für erforderlich, zu wissen, ob und ggf. inwieweit geladene Zeugen in eine eigene IM-Tätigkeit verwickelt gewesen waren. Vor diesem Hintergrund hatte der Untersuchungsausschuß datenschutzrechtlich mich um eine Beurteilung gebeten. Dabei sollte geklärt werden, ob der Untersuchungsausschuß eine Überprüfung der Zeugen beim Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (Bundesbeauftragter) beantragen kann bzw. unter welchen Voraussetzungen deren Akten herangezogen werden können.

Das mußte ich in meiner Stellungnahme verneinen, soweit nicht der Betroffene eingewilligt hat. Die Auskunfts- und Auswertungsrechte regelt das Stasi-Unterlagen-Gesetz (StUG)⁶⁸ abschließend. Der Zugang parlamentarischer Untersuchungsausschüsse der Länder regelt sich darin nach § 19 Abs. 1 i.V.m. § 22. In Analogie zur Situation von Untersuchungsausschüssen des Deutschen Bundestages steht auch den Untersuchungsausschüssen eines Landtags gem. Art. 44 Grundgesetz nur ein beschränktes Beweiserhebungsrecht zu. Dies wiederum ergibt sich nach den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätzen aus den Grenzen der aufgetragenen Sachaufklärungsbefugnisse⁶⁹, die der Landtag mit seinem Einsetzungsbeschluß hinreichend klar formuliert hat. Eindeutig fällt eine IM-Tätigkeit der Zeugen nicht darunter.

Da es sich bei einem großen Teil der Zeugen um Mitarbeiter aus dem Bereich der Kirche handelte, mußte darauf besonders eingegangen werden. In diesen Fällen kann zwar ein entsprechendes Ersuchen von kirchlichen Stellen an den Bundesbeauftragten gerichtet werden⁷⁰; jedoch dürfen die Informationen nur für dienst- und arbeitsrechtliche Entscheidungen innerhalb der Kirche genutzt werden. Sie dürfen dadurch einem Untersuchungsausschuß ohne Einwilligung der Betroffenen nicht zur Verfügung gestellt werden.

In vergleichbaren Fällen könnte sich die Situation nur dadurch ändern, daß der Bundesgesetzgeber seine Kompetenz nutzt und weitere Verfahrensregelungen für die Gewährung von Aktenzugang der Landesbehörden trifft. Derzeit zählen Untersuchungsausschüsse gem. § 19 Abs. 3 StUG jedoch nicht zu den Stellen, die mit privilegierten Zugangsrechten ausgestattet sind.

9. Stellungnahmen zu rechtlichen Bestimmungen gemäß § 27 Brandenburgisches Datenschutzgesetz

§ 27 Brandenburgisches Datenschutzgesetz (Bbg DSG)⁷¹ fordert, daß in einem gesonderten Teil des Jahresberichts über die Schaffung einzelgesetzlicher Datenschutzregelungen berichtet wird. In dem ersten Tätigkeitsbericht können wir dieser Verpflichtung noch nicht im erforderlichen Maß nachkommen. Das liegt zum einen an der langwierigen Aufbauphase der Behörde. Zum anderen waren wir aber auch nicht immer rechtzeitig in das Gesetz- bzw. Verordnungsgebungsverfahren eingebunden, so daß die Regelungen erlassen wurden, ehe wir Stellung dazu nehmen konnten. Dies war beispielsweise beim Brandenburgischen Meldegesetz der Fall. Deshalb habe ich alle Ministerien in einem Rundbrief vom 21. 10. 1992 gebeten, meine

⁶⁸ BGBl 1991 I, S. 2272

⁶⁹ BVerfGE 67, 100

⁷⁰ § 19 Abs. 2 i.V.m. § 21 Abs. 6 StUG

⁷¹ Bbg DSG vom 22. Januar 1992, GVBl I, S. 2

Behörde bereits in die Kabinettsabstimmung von Gesetzentwürfen mit einzubeziehen.

9.1 Runderlaß zur EG-Umweltinformationsrichtlinie

Seit 1973 sind von der Europäischen Gemeinschaft verschiedene Aktionsprogramme für den Umweltschutz gestartet worden.⁷² In Kontinuität zu diesen Bemühungen wurde die Umweltinformationsrichtlinie⁷³ in Übereinstimmung mit Art. 18 der europäischen Grundrechte und Grundfreiheiten⁷⁴ erlassen, die von den Mitgliedsländern bis zum 31. Dezember 1992 in nationales Recht umzusetzen war, da sie ansonsten unmittelbar geltendes Recht darstellt.⁷⁵

In Art. 1 wird darin das "Recht auf freien Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Informationen" auf Antrag für Bürger der Mitgliedsstaaten voraussetzungslos und verfahrensunabhängig garantiert, die eine verbesserte Kontrolle der Verwaltung und die Schärfung des Umweltbewußtseins ermöglichen soll und dadurch mithilft, eine Effektuierung der Umweltpolitik der Gemeinschaft durchzusetzen. Dies stellt für die öffentlichen Verwaltungen in der Bundesrepublik Deutschland eine völlig neue Situation dar, da bisher weder bundes- noch länderrechtlich ein durch allgemeines Gesetz gewährtes umfassendes, subjektiv-öffentliches Recht des Bürgers auf allgemeinen Zugang zu Informationen der öffentlichen Verwaltung existiert.

In Brandenburg besteht bereits aufgrund Art. 39 Abs. 7 der Verfassung ein Recht auf Umweltinformationen, das in § 67 Naturschutzgesetz spezial-gesetzlich geregelt ist. Gleichfalls steht dem Bürger auch nach Art. 21 Abs. 4 der Verfassung ein allgemeines Akteneinsichtsrecht zu, daß aber noch einer gesetzlichen Ausformung bedarf. Insofern erfolgt auch in Brandenburg faktisch der Einstieg in das allgemeine Akteneinsichtsrecht ("Freedom of Information Act") auf dem Umweg über eine spezialgesetzliche Regelung.

Die schleppende Erstellung eines Umweltinformationsgesetzes durch den Bund hat mich veranlaßt, dem Minister für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung vorzuschlagen, ein landeseigenes Umweltinformationsgesetz, zumindestens jedoch eine Verwaltungsvorschrift als Übergangslösung zu erlassen. Dabei halte ich derartige Landesaktivitäten zur Vermeidung von Irritationen sowohl der Bürger als auch der Behörden für sinnvoll, gleichzeitig aber auch die ausschließliche Regelungskompetenz des Bundes im Sachverhalt nach Artikel 73 bis 75 Grundgesetz für nicht gegeben.

Das Ministerium hat meine Beurteilung bestätigt. Ich habe es begrüßt, daß nach einem praktikablen Weg gesucht wurde, gem Art. 2b EG-Richtlinie, "alle Stellen der öffentlichen Verwaltung" miteinzubeziehen, "die Aufgaben im Bereich der Umweltpflege wahrnehmen und über diesbezügliche Informationen verfügen". Damit stehen die Akten auch derjenigen Behörden zur Einsichtnahme offen, die wie Bauämter, Gewerbeaufsicht und Vollzugspolizei als Ordnungsbehörden im Umweltbereich tätig sind. Deshalb fanden von Mitte Dezember 1992 an erste Gespräche auf Referentenebene aller Ministerien statt.

Die Richtlinie stellt es den Mitgliedsländern frei, den Informationszugang nach ihrem Ziel zu

⁷² ABIEG Nr. C 112 vom 20.12.1973, S. 1 ff.

⁷³ Richtlinie des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (90/313/EWG), ABIEG Nr. L 158, S. 56 ff.

⁷⁴ EuGRZ 1989, S. 205 ff.

⁷⁵ St Rspr. S. EUGH Urt. vom 6. Oktober 1970 Rs 9/70 ("Leberpfennig") Slg 1970, 825 ff.

beschränken oder auch auf Ausnahmeregelungen zu verzichten. So besteht die Möglichkeit, nach Art. 3 II Unterabs. 1, 5. Anstrich, in Dateien oder Akten gespeicherte Daten über persönliche oder sachliche Beziehungen natürlicher Personen vom Informationszugang auszunehmen. Dies kann sinnvoll nur in einem Abwägungsprozeß erfolgen. Spezifisch ist hierbei, daß eine Systematisierung weder durch den klassischen datenschutzrechtlichen Begriff "schützwürdige Belange Dritter" noch durch den sich vordergründig anbietenden Begriff "Betroffener" bzw. "Verursacher" befriedigend zu bewerkstelligen ist, weil die unterschiedlichsten Konstellationen im Zusammenhang mit Umweltfragen denkbar sind. Ich habe deshalb die Intention vertreten, daß Umweltinformationen grundsätzlich in anonymisierter oder aggregierter Form gegeben werden sollen, wenn so das Informationsinteresse erfüllt werden kann. Eingriffe in Persönlichkeitsrechte rechtfertigten sich nur durch ein eindeutiges übergeordnetes öffentliches Interesse. Hierzu ist eine Rückfrage beim Betroffenen vorzusehen.

Der Entwurf zum Runderlaß wird derzeit noch auf Referentenebene erstellt, wobei bei einzelne Ministerien noch zögern, ob sie ihn unterschreiben werden.

9.2 Gesetz über die Führung des Grundbuchs im Land Brandenburg

Wir haben die Beratung zum Anlaß genommen, eine Protokollierungspflicht für die Einsichtnahme in Grundbuchakten zu fordern. Das Ministerium der Justiz hat diese Forderung mit der Begründung zurückgewiesen, daß eine gesetzliche Grundlage, die die Protokollierung zwingend vorschreibt, im Land Brandenburg noch nicht vorhanden ist. Dem haben wir entgegengehalten, daß es durchaus möglich wäre, die Protokollierung durch eine verwaltungsinterne Organisationsvorschrift zu regeln. Gerade im Hinblick auf die zahlreichen Bürgereingaben zu der Datenweitergabe an Immobilienfirmen⁷⁶ schien uns eine solche Verpflichtung geboten. Um das Recht auf informationelle Selbstbestimmung überhaupt wahrnehmen zu können, muß für den einzelnen nachvollziehbar sein, wer was wann über ihn weiß.

Der Gesetzgeber ist unserer Anregung nicht gefolgt, so daß das Gesetz verabschiedet wurde, ohne im Gesetz selbst oder in einer anderen Vorschrift die Protokollierung der Einsichtnahme vorzuschreiben. Die Beratung ergab aber zumindest, daß sie bei der fälligen Verabschiedung eines Gerichtsverfassungsgesetzes erneut aufgegriffen wird.

9.3 Entwurf des Brandenburgischen Archivgesetzes

Unsere Stellungnahme bezieht sich nicht nur auf diejenigen Regelungsbereiche des Entwurfs, die einen - auch unter den besonderen Bedingungen der Archivierung - fortdauernden Bezug zu dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung haben. Sie befaßt sich darüber hinausgehend in einem gesonderten zweiten Teil mit der als Sonderfall zu betrachtenden Tatsache, daß Kreis- bzw. Kommunalarchive einen großen Teil der Patientenakten aus den aufgelösten Polikliniken übernommen haben. Diese Akten können nicht als Endarchivmaterial betrachtet werden, da sie noch benötigt werden. Sie sind insoweit Registraturakten, für die die Regelungen eines Archivgesetzes im eigentlichen Sinn keine Geltung haben können. Es schien uns zu diesem Zeitpunkt die beste Lösung, eine Regelung im Archivgesetz zu verankern, da viele Kommunalarchive im Land Brandenburg solche Akten übernommen haben.⁷⁷

Angesichts des besonderen Archivgutes aus den Institutionen, Parteien, Massenorganisationen oder Betrieben der ehemaligen DDR, das nun in Archiven des Landes Brandenburg lagert und bei dem es sich um besonders sensibles Material handelt, ist abzusehen, daß die Frage, ob die Einsichtnahme zu wissenschaftlichen oder journalistischen Zwecken gem. § 10 Abs. 6, 7, 8 und

⁷⁶ s.o., 7.1

⁷⁷ s.o., 5.4

9 Ziffer 2 und 3 zu gestatten ist oder nicht, häufig strittig sein wird. Wir haben daher in Anlehnung an das Gesetz über die Sicherung und Nutzung öffentlichen Archivgutes in Schleswig-Holstein (SHArchG) die Einrichtung eines Schiedsausschusses vorgeschlagen.

Mit § 11 wird die Einschränkung bzw. der vollständige Ausschluß der Nutzung von Archivunterlagen geregelt. Zu den Gründen, die die Nutzung von Archivgut auf Dauer ausschließen, gehört auch die Bundes- bzw. Landeswohlklausel. Wir haben geltend gemacht, daß nicht nur der Zugang zu Archivbeständen, sondern auch das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen unverhältnismäßig eingeschränkt wird. Für Unterlagen aus dem Sicherheitsbereich, die im allgemeinen unter die Bundes- oder Landeswohlklausel fallen, gelten grundsätzlich schon lange Verwahrfristen in den Verwaltungen (bis zu 30 Jahren), so daß sie erst nach Ablauf dieser Fristen den Archiven angeboten werden. Darüber hinaus ist zu bedenken, daß Archivgut frühestens 30 Jahre nach Entstehen der Unterlagen und daß Archivgut, das besonderen Geheimhaltungsvorschriften unterliegt, erst nach 60 Jahren genutzt werden darf. Insgesamt scheinen uns also die Einschränkungen sowie der völlige Ausschluß der Nutzung im § 11 zu weitgehend zu sein. Der Betroffene hat unter diesen Umständen selbst keine Chance, noch zu Lebzeiten in die ihn betreffenden Unterlagen einzusehen, wenn die gesetzlichen Möglichkeiten voll ausgeschöpft werden. Auch geht aus der Formulierung in dem Entwurf nicht hervor, welche Stelle - Archiv oder anbietende Stelle - zur Einstufung der Unterlagen befugt ist.

Unterdessen hat ein erstes Gespräch über unsere Einwände im Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur stattgefunden. Der Entwurf befindet sich noch im Stadium der Ressortabstimmung.

9.4 Entwurf des Gesetzes über den Verfassungsschutz im Land Brandenburg - Brandenburgisches Verfassungsschutzgesetz

Im Juni 1992 hat die Landesregierung den Entwurf zu einem brandenburgischen Gesetz über den Verfassungsschutz in die Ressortabstimmung gebracht. Dieser Entwurf enthielt in einer Reihe von Punkten Regelungen, die wir ausdrücklich begrüßt haben.

Dazu gehörte:

- die abschließende Aufzählung der nachrichtendienstlichen Mittel,
- die Beschränkung des Einsatzes nachrichtendienstlicher Mittel auf Bereiche außerhalb des engeren Schutzbereiches des Art. 13 Grundgesetz (GG),
- die Beschränkung des Einsatzes besonders eingriffsintensiver Mittel auf Spionageverdacht oder auf gewaltorientierte Bestrebungen.

In der Ressortabstimmung sind einige der Beschränkungen wieder zurückgenommen worden. In der schließlich in den Landtag eingebrachten Fassung ist der engere Schutzbereich des Art. 13 Grundgesetz nicht mehr von dem Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel ausgenommen.

Bei den gesetzlichen Regelungen für die Verfassungsschutzbehörde kann der Gesetzgeber sich nicht nur von Zweckmäßigkeitsaspekten leiten lassen. Gerade für eine Behörde, die im hochsensiblen Bereich der politischen Meinungsäußerungen tätig wird, müssen die Eingriffsbefugnisse sorgfältig gegen die Persönlichkeitsrechte der Bürger abgewogen werden. Die staatliche Gewalt ist zur Achtung und zum Schutz der Menschenwürde und der daraus abgeleiteten Freiheitsrechte der Bürger verpflichtet. Dazu gehört u.a. die Befugnis des einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Lebensverhältnisse zu bestimmen⁷⁸.

⁷⁸

BVerfGE 65,1

Einschränkungen der Freiheitsrechte ergeben sich aus der Gemeinschaftsbezogenheit des einzelnen. Sie sind jedoch nur im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmbar und dürfen auch dann nicht den unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung beeinträchtigen⁷⁹. Das überwiegende Allgemeininteresse ist aus der gesetzlich zugewiesenen Aufgabe der Verfassungsschutzbehörde abzuleiten. Ihr obliegt es, die notwendigen Grundlagen für die im Grundgesetz vorgesehenen Verfahren zu einem Vereinigungsverbot (Art. 9 Abs. 2 GG), zu einem Parteienverbot (Art. 21 Abs. 2 GG) und zur Verwirkung von Grundrechten (Art. 18 GG) zu beschaffen.

In der Expertenanhörung am 7. Dezember 1992⁸⁰ haben wir - neben diesen grundsätzlichen Ausführungen - gegen die Informationserhebung und -verarbeitung u.a. in folgenden Punkten datenschutzrechtliche Bedenken vorgetragen:

- Der Entwurf trägt dem Grundsatz des Verbots mit Erlaubnisvorbehalt nicht Rechnung. Vielmehr gestattet er der Behörde stets, in das Grundrecht der Bürger einzugreifen, wenn es nicht ausdrücklich untersagt ist.
- Der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel ist überall - also auch in Wohnungen - zugelassen.
- Für die Informationserhebung und -verarbeitung über organisationsunverbundene Einzelpersonen ist die Eingriffsschwelle zu niedrig angesetzt. Aus der Aufgabenzuweisung der Verfassungsschutzbehörde ergibt sich nur bedingt eine Befugnis, Informationen über diese Personen zu sammeln und zu verarbeiten.
- Die Informationserhebung und -verarbeitung Unbeteiligter ist nur unzureichend eingeschränkt. Gerade bei Personen, die selbst keinerlei verfassungsfeindlicher Bestrebungen verdächtig sind, können Informationseingriffe nur innerhalb enger Grenzen zugelassen werden.
- Die Informationsverarbeitung über Minderjährige ist verfassungsrechtlich äußerst bedenklich. Der Verfassungsschutz sollte sich nicht mit den politischen Meinungsäußerungen und Meinungen Minderjähriger befassen.
- Die Regelungen für die Datenübermittlungen von Polizei und Staatsanwalt an die Verfassungsschutzbehörde sind zu weit gefaßt.
- Der Entwurf enthält keine Verpflichtung der Behörde, in einer Dateianordnung den Inhalt und die näheren Umstände von automatisierten Dateien zu beschreiben.

Die Beratungen über den Entwurf wurden im Berichtszeitraum nicht abgeschlossen.

9.5 Berufsordnung der Landesärztekammer Brandenburg

Die Landesärztekammer als berufliche Interessenvertretung der Ärzte hat ihre Berufsordnung an das Heilberufsgesetz angepaßt.⁸¹ In diesem Zusammenhang habe ich gefordert, in der Berufsordnung ausdrücklich festzuhalten, daß die ärztliche Schweigepflicht sich auch auf die Mitarbeiter des Arztes erstreckt.

⁷⁹ BVerfGE 27, 344; 33, 367

⁸⁰ Protokoll des Landtags Brandenburg - Ausschuß für Inneres - 1/608

⁸¹ HeilBerG vom 28. Januar 1992, GVBl I, S. 30

Daß die Weitergabe personenbezogener Daten ausdrücklich an die schriftliche oder mündliche Einwilligung der Patienten geknüpft wird - wie in der Berufsordnung vorgesehen -, begrüße ich.

9.6 Dateienregisterverordnung

§ 24 Abs. 1 Bbg DSG verpflichtet die öffentlichen Stellen, mir die Dateibeschreibungen für alle automatisiert geführten Dateien mit Personenbezug zuzuschicken. Sie bilden das Dateienregister. Jeder Bürger hat die Möglichkeit, in dieses Register einzusehen, um zu erfahren, welche Stellen welche personenbezogenen Daten in welchen Dateien speichern. Ich weise ausdrücklich darauf hin, daß das Dateienregister lediglich eine Übersicht der Dateistrukturen beinhaltet, nicht die Daten selbst. Ein gewisser Nachteil besteht darin, daß dieses Register nur Angaben über automatisierte Dateien enthält. Übersichten über Speicherungen in anderen Medien wie z.B. Akten, Karteikarten usw. müssen nicht angemeldet werden. Ein vollständiger Überblick über alle Speicherungsformen ist also nicht gegeben. Dieser Nachteil wird dadurch gemildert, daß nach § 18 Bbg DSG ein allgemeines Akteneinsichtsrecht besteht. Hier muß der interessierte Bürger selbst aktiv werden.

Zu Realisierung der Registerführung war es nötig, entsprechende Meldefomulare zu entwickeln. Es bestand zwischen dem Ministerium des Innern, das auch für die nicht-öffentlichen Stellen die datenschutzrechtliche Aufsichtsbehörde⁸² ist, und mir Übereinstimmung darin, daß die Dateienregister für den öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich den gleichen Aufbau haben sollten. Im Laufe dieser Zusammenarbeit hat meine Behörde Entwürfe für die Registermeldungen vorgelegt. Außerdem haben wir einen Vorschlag zur Meldung zum Geräteverzeichnis als nicht-öffentlicher Teil des Registers entwickelt.

Eine schwierige Situation entstand allerdings für den Vollzug der Meldungen dadurch, daß das Brandenburgische Datenschutzgesetz im Januar, die Dateienregisterverordnung⁸³ aber erst im November 1992 verabschiedet wurde. Damit sind nun alle Voraussetzungen für eine sofortige Meldung der Dateien zum Register erfüllt.

9.7 Durchführungsbestimmungen zum Meldegesetz

9.7.1 Durchführungsverordnung zum Meldegesetz⁸⁴

Diese Verordnung regelt das Verfahren der An- bzw. Abmeldung sowie die gleichzeitig mit der An- bzw. Abmeldung vorzunehmenden Mitteilungen darüber an andere Meldebehörden, die Polizeibehörde, das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik einschließlic der zu verwendenden Formulare.

An dem Erlassungsverfahren der DVO MeldeG waren wir nicht beteiligt, so daß wir unsere Stellungnahme erst im nachhinein abgeben konnten. Einwände haben wir erhoben gegen die Angabe des sogenannten Rufnamens, die dadurch erfolgt, daß ein Vorname auf den vorgeschriebenen Formularen, die der Bürger ausfüllt, unterstrichen werden soll. Gegen diese in allen Bundesländern übliche Praxis haben wir angeführt, daß der Rufname ein zusätzliches Datum darstellt, das in dem Katalog der abschließend in § 3 Abs. 1 BbgMeldeG aufgeführten Daten nicht enthalten ist. Zudem ist die Unterstreichung eines Vornamens als Rufname auch kein geeignetes Identifizierungsmerkmal, da der Rufname häufig nicht mit einem Vornamen

⁸² Verordnung über die Regelung von Zuständigkeiten im Datenschutz, GVBl 1992 II, S. 503

⁸³ Dateienregisterverordnung Brandenburg - DRegVOBbg vom 19. November 1992, GVBl II, S. 726

⁸⁴ DVO MeldeG vom 5. August 1992, GVBl II S. 482

übereinstimmt, sondern - wenn überhaupt - eine Ableitung desselben ist. Darüber hinaus haben wir kritisiert, daß für die Widersprüche der Bürger gem. § 33 Abs. 2 und 3 BbgMeldeG kein Formular vorgesehen ist⁸⁵.

Das Innenministerium hat unsere Einwände gegen die Unterstreichung eines Vornamens als Rufnamen mit Verweis auf den Datensatz für das Meldewesen, einheitlicher Bundes-Länderteil, und die einschlägige Sekundärliteratur zurückgewiesen. Was die Einwände gegen Melderegisterauskünfte anbelangt, so sollte den Gemeinden empfohlen werden, selbst erstellte Kopien eines vorhandenen Formulars bereitzuhalten.

9.7.2 Verordnung über regelmäßige Datenübermittlungen der Meldebehörden⁸⁶

Die MeldDÜV befaßt sich mit den regelmäßigen Datenübermittlungen an andere Behörden, wie z. B. die Schulen, Finanzämter, Wohnungsämter, Polizeibehörden usw. In mehreren Schreiben haben wir folgende Einwände zu der Datenübermittlung an den Suchdienst und die Finanzämter vorgetragen:

- Nicht nur die für die Hauptwohnungen, sondern auch die für die Nebenwohnungen zuständigen Meldestellen übermitteln Daten an den Suchdienst (§ 3 MeldDÜV) und die Wohnungsämter (§ 6 MeldDÜV), obwohl diese Meldestellen alle denselben Datenbestand haben.
- Bezüglich der Übermittlung von Daten derjenigen Bürger, die ins Ausland verziehen, fehlt die Rechtsgrundlage, da die nach § 93 a Abgabenordnung vom 16. März 1976⁸⁷ erforderliche Rechtsverordnung, die die Mitteilungen an andere Behörden als die Finanzbehörden regelt, noch nicht erlassen ist.

Diesen Einwänden hat das Innenministerium nur bezüglich der Datenübermittlung der für die Nebenwohnungen zuständigen Meldestellen an den Suchdienst abgeholfen. Hier übermittelt nur noch die für den Hauptwohnsitz zuständige Meldestelle.

Auch gegen die regelmäßige Datenübermittlung, die in § 9 der MeldDÜV geregelt wird, haben wir Einwände. Die datenschutzrechtliche Problematik ergibt sich sowohl aus dem vorgesehenen Verfahren als auch der Zweckbestimmung:

- Verfahren

Die Meldebehörden des Einzugsbereichs eines Polizeipräsidiums übermitteln einmal monatlich einen Abzug ihres Melderegisters in Listenform. Der Abzug enthält mit insgesamt 12 Merkmalen - neben Namen und Geburtsdatum auch Anschriften sowie Tag des Ein- bzw. Auszugs - einen reduzierten Datensatz jedes Einwohners. Wenn der informations- und kommunikationstechnische Ausbaustand der Melde- und Polizeibehörde es zuläßt, ist dafür der Online-Zugriff auf das Melderegister vorgesehen.

Die MeldDÜV schreibt vor, daß die Listen im Polizeipräsidium gesondert aufzubewahren sind. Nur dazu berechtigte Mitarbeiter dürfen sie einsehen und Auskunft erteilen. Die nicht mehr

⁸⁵ s.o., 7.2

⁸⁶ MeldDÜV vom 26. Oktober 1992, GVBl II S. 688

⁸⁷ BGBl 1976 I, S. 613, zuletzt geänd. am 25. Februar 1992, BGBl I S. 297, 329

aktuellen Listen müssen vernichtet werden.

- Zweck

Mit diesem Verfahren soll die Polizei in die Lage versetzt werden, bei Personenüberprüfungen die Meldeverhältnisse der Betroffenen auch außerhalb der Dienstzeiten der Meldestelle zu überprüfen.

Darüber hinaus darf die Polizeibehörde die Listen auch nutzen, um den Fahndungsbestand auf dem aktuellen Stand zu halten. Dazu werden die Meldedaten aller Einwohner mit den Daten derjenigen, die im Fahndungsbestand notiert sind, abgeglichen und wenn nötig, die geänderten Anschriften korrigiert. Die Daten derjenigen Personen, nach denen nicht gefahndet wird, sind sofort zu löschen.

- Rechtliche Einschätzung

Grundsätzlich ist anzumerken, daß die Feststellung, ob eine bestimmte Person mit einer gesuchten Person identisch ist, eine Personalfeststellung ist, die nur unter den Voraussetzungen der Strafprozeßordnung (StPO)⁸⁸ oder des Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei⁸⁹ möglich ist. In keinem dieser Gesetze ist der Wohnungswechsel als Voraussetzung einer Identitätsfeststellung genannt.

Es ist unbestritten, daß die Polizeibehörde berechtigt ist, auf das Melderegister zuzugreifen, um im Einzelfall bei der Personalfeststellung die Meldeverhältnisse zu überprüfen. Datenschutzrechtlich problematisch ist aber, daß sie dazu über das gesamte Melderegister verfügt (wenn auch mit deutlich reduziertem Datensatz). Dadurch wird sie faktisch eine zweite Meldebehörde. Erschwerend kommt noch hinzu, daß dem zuständigen Polizeipräsidium die Melderegister aller Gemeinden seines Einzugsgebietes vorliegen. Das verstößt gegen das dezentrale Prinzip des Meldewesens. Es ist rechtlich nicht zu beanstanden, wenn die Polizeibehörde bei einer Fahndungsmaßnahme im Einzelfall die Meldeverhältnisse der gesuchten Person überprüft. Es ist aber äußerst bedenklich, daß sie regelmäßig die Daten aller Einwohner, die umgezogen sind, erhält, um sie mit dem Fahndungsbestand abzugleichen.

Datenschutzrechtlich korrekt wären die Probleme bei der regelmäßigen Datenübermittlung an die Polizeibehörde nur zu lösen, wenn die Meldestelle ihren Dienstbetrieb rund um die Uhr aufrechterhalten könnten. Dies ist jedoch aus finanziellen Gründen nicht machbar.

10. Ausblick

Der erste Jahresbericht, dem nur ein Berichtszeitraum von weniger als einem Jahr zugrundeliegt, ist durch die Behandlung der Altdaten- und aktuellen Probleme bereits so überdimensioniert ausgefallen, daß eine Behandlung von Sachgebieten, die in Zukunft sehr von Bedeutung sein werden, zunächst noch zurückstehen mußte. Bereits mit dem Runderlaß zur Umweltinformationsrichtlinie wurde ja neben der Bundesebene eine weitere Dimension betreten. Darüber hinaus stehen bereits jetzt im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft eine ganze Reihe von datenschutzrechtlichen Problemen an. Praktisch betrifft diese Harmonisierung auf europäischer Ebene nicht nur bereichsspezifische Regelungen, sondern vor allem auch eine Angleichung von datenschutzrechtlichen Vorschriften im öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich.

⁸⁸ StPO i.d.F. vom 7. April 1987, BGBl I, S. 1074, ber. S. 1319

⁸⁹ GBl der ehemaligen DDR, Teil I Nr. 61 vom 13. September 1990 - gilt in Brandenburg als Landesrecht fort

Kleinmachnow, den 23.02.1993

Dr. sc. Dietmar Bleyl
 Der Landesbeauftragte für den Datenschutz
 Seite

Stichwortverzeichnis:

Adreßhandel	33 ff.
Altdaten der DDR	8, 15 ff. , 30, 37 (Anlage 1)
Arbeitsgruppe Umwelt	14
Behördlicher Datenschutzbeauftragter	42 (Anlage 5)
Blaues Adreßbuch	44
Brandenburgisches Datenschutzgesetz (Bbg DSG)	4 ff. , 17, 20, 24, 36, 37, 39 ff., 45, 54
Brandenburgisches Archivgesetz (Bbg ArchivG)	51
Brandenburgisches Verfassungsschutzgesetz (Bbg VerfSchG)	52
Bundesbeauftragter für den Datenschutz (BfD)	5, 28, 31, 33 ff.
Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)	5
Dateienregisterverordnung	54
Datenverarbeitungszentrum	27
Durchführungsverordnung zum Meldegesetz (DVO MeldeG)	55
EG-Umweltinformationsrichtlinie	50 ff.
Einigungsvertrag	8, 15, 17 ff., 23, 27, 28, 31, 33 ff., 38
Europäische Gemeinschaft	50, 57
Grundbuch	51
Grundgesetz	18, 37, 49, 50, 53
Kaderakten der DDR	22 ff.
Kirchensteuer	47
Kita-Elternbeiträge	45
Landesbeauftragter für den Datenschutz (LfD)	5, 7, 8 , 9, 13, 36, 42
Melderechtsrahmengesetz (MRRG)	27, 28, 33 ff., 38, 44
Melderegister	26 ff., 38, 39, 56, 57 (Anlage 8)
Meldewesen in der DDR	26 ff.
Meldewesen in Brandenburg	37 ff., 55
Patientenakten	4, 22 ff. , 52
Personendatenbank der DDR	26 ff. , 37 (Anlage 3)
Personenkennzahl (PKZ)	26 ff., 33 ff.
Recht auf informationelle Selbstbestimmung	4, 6, 7, 36, 46 ff., 51, 52
Sozialdaten	(Anlage 7)
Stasi-Unterlagen-Gesetz (StUG)	21, 22, 34, 35, 49
Studentenakten	22, 24 ff.
Überprüfung durch die Gauck-Behörde	21 ff., 34, 35
Überprüfung Verfassungstreue	18 ff.
Verordnung über regelmäßige Datenübermittlung der Meldebehörden (MeldDÜV)	46
Verwaltungsakten	24
Volkszählungsurteil	6
Wissenschaftliche Untersuchungen	48
Zentrales Einwohnerregister (ZER)	27, 28 ff. , 38, 39, 47
Zentralstelle für Projektentwicklung	28, 29 ff.
Zeugen in Untersuchungsausschüssen	49
Zusatzfragebogen	18 ff.